

N° 3427

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2001.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1)  
SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2001** (n° 3384),

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Rapporteur général,

Député

**Sommaire de la sixième partie**

autres dispositions

<i>Article 34</i> : Levée de la clause de résidence pour l'assurance maladie des non salariés agricoles	427
<i>Article 35</i> : Suppression des frais d'insertion au Journal officiel des décrets de naturalisation, de réintégration et de libération de l'allégeance française	430
<i>Article 36</i> : Transformation de DCN (direction des constructions navales) en entreprise nationale	432
<i>Article 37</i> : Instauration d'un dividende concernant les établissements publics de l'Etat	443
<i>Article 38</i> : Résiliation des concessions de transport du gaz naturel et transfert de la propriété des ouvrages correspondants	451
<i>Article 39</i> : Autorisation de remise de dettes dans le cadre du dispositif arrêté à la conférence de Toronto et de mise en œuvre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés	466
<i>Article 40</i> : Réforme de la garantie COFACE relative au financement du programme d'avions gros porteurs Airbus	473
<i>Article 41</i> : Prolongation des missions confiées par l'Etat à Natexis	483
<i>Article 42</i> : Exemption du contrôle financier <i>a priori</i> concernant le Conseil de la concurrence	490
<i>Article 43</i> : Réduction du délai de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics	492
<i>Article 44</i> : Intégration dans l'assiette des droits à pension de la prime de sujétions spéciales des personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire	501
<i>Article 45</i> : Prolongation d'activité des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire	503
<i>Article 46</i> : Indemnisation des biens français nationalisés à Madagascar, en application de l'accord franco-malgache du 1 <sup>er</sup> octobre 1998	507
<i>Article 47</i> : Indemnisation des biens privés français perdus au Cambodge, en application de l'accord du 15 mars 1995	514

## AUTRES DISPOSITIONS

### *Article 34*

#### **Levée de la clause de résidence pour l'assurance maladie des non-salariés agricoles.**

##### *Texte du projet de loi :*

Au premier alinéa de l'article L. 722-10 du code rural, les mots : « , à condition que les intéressés résident sur le territoire métropolitain » sont supprimés.

##### *Exposé des motifs du projet de loi :*

La suppression de la condition de résidence pour l'assujettissement à l'assurance obligatoire des non-salariés agricoles en maladie, invalidité et maternité (AMEXA) harmonise la législation agricole de sécurité sociale avec celle relative aux non-salariés non agricoles (article L. 615-1 du code de la sécurité sociale). Elle permet aux personnes exerçant une activité agricole en France, mais non domiciliées en France pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, de bénéficier des prestations de l'assurance maladie-maternité en contrepartie du versement d'une cotisation sociale prévue au second alinéa de l'article L. 137-7-1 du code de la sécurité sociale, cotisation assise sur les revenus d'activité ou de remplacement.

Cette disposition mettra le nouveau code rural en conformité avec les dispositions du règlement CEE n° 1408/71 modifié du 14 juin 1971 relatif à la protection sociale des travailleurs communautaires.

##### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet de mettre le droit de l'assujettissement et du bénéfice des prestations maladie des exploitants agricoles en conformité avec le droit communautaire.

En effet, sans doute par négligence, a jusqu'à présent été maintenue dans le code rural, dans son article L. 722-10, la règle suivant laquelle le bénéfice du régime social maladie, maternité et invalidité des exploitants agricoles était réservé aux exploitants ayant leur résidence en France. La notion de résidence s'entend, en l'occurrence, de la domiciliation fiscale, telle qu'elle est prévue à l'article 4 B du code général des impôts, c'est-à-dire le lieu du foyer ou du séjour principal (plus de la moitié de l'année), ou le lieu d'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou non, non accessoire, ou encore le centre des intérêts économiques de la personne concernée.

Ce dispositif du code rural est pourtant manifestement contraire au droit communautaire, et notamment au règlement n°1408/71 du Conseil du 14 juin 1971. En effet, le a) du 2 de son article 13 dispose, sur le plan des principes, que « *le travailleur occupé sur le territoire d'un Etat membre est soumis à la législation de cet Etat, même s'il réside sur le territoire d'un autre Etat membre (...)* ». Le 1 de

l'article 19 du même règlement met en œuvre ce principe en ce qui concerne la branche maladie. Il prévoit ainsi que « *le travailleur qui réside sur le territoire d'un Etat membre autre que l'Etat compétent et qui satisfait aux conditions requises par la législation de l'Etat compétent pour avoir droit aux prestations, compte tenu, le cas échéant, des dispositions de l'article 18 [c'est-à-dire la satisfaction des conditions de totalisation de périodes d'assurance] bénéficie, dans l'Etat de sa résidence, a) des prestations en nature servies, pour le compte de l'institution compétente, par l'institution du lieu de résidence, selon les dispositions de la législation qu'elle applique, comme s'il y était affilié ; b) des prestations en espèces servies par l'institution compétente selon les dispositions de la législation qu'elle applique* ». Quant à l'article 20 du même règlement, il prévoit un régime particulier au profit des travailleurs frontaliers, pour lesquels les prestations peuvent être rendues sur le territoire du pays d'emploi, au lieu de l'Etat de résidence, et servies par l'institution compétente du pays d'emploi comme s'ils résidaient dans celui-ci.

En l'occurrence, le terme de « travailleur » s'étend aux salariés et aux non-salariés. C'est pourquoi, pour l'ensemble des régimes maladie des non-salariés, la condition de résidence a, en conséquence, été supprimée. Ainsi, l'article L. 615-1 du code de la sécurité sociale, qui précise les conditions d'affiliation obligatoire au régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles, ne fait-il aucune mention d'une condition de résidence. L'obligation d'affiliation, comme le bénéfice des prestations, s'impose donc de la même manière aux « non-non » résidant et travaillant en France, et aux « non-non » travaillant en France mais résidant fiscalement à l'étranger, dans un Etat-membre de l'Union européenne, ou dans un Etat tiers (par exemple la Confédération suisse).

Ces indépendants non-résidents ne sont pas soumis à la contribution sociale généralisée, puisque la CSG ne peut être perçue que sur les résidents qui relèvent à titre obligatoire d'un régime français d'assurance maladie (). Ils doivent, en compensation, une cotisation sociale spécifique, correspondant au régime des cotisations maladie antérieur au « basculement » de celles-ci vers la CSG opéré au 1<sup>er</sup> janvier 1998. Cette cotisation spécifique est définie au second alinéa de l'article L. 131-7-1 du code de la sécurité sociale. Elle s'applique également aux pensions, y compris agricoles, versées aux étrangers, pensionnés au titre d'une durée d'assurance d'au moins quinze années, en application du second alinéa de l'article L. 161-25-3 du même code ().

Le maintien, dans le code rural, pour le régime des exploitants agricoles, d'une exclusion de l'assujettissement et du bénéfice des prestations de ceux qui, actifs ou retraités, résideraient du point de vue fiscal à l'étranger, aurait pu conduire à un contentieux devant la Cour de justice des Communautés européennes, au sort vraisemblablement défavorable.

En pratique, toutefois, les caisses de Mutualité sociale agricole ont ignoré la condition de résidence pourtant imposée par l'article L. 722-10, et assujettissent des exploitants actifs, ou maintiennent l'assujettissement d'exploitants retraités, lorsque ceux-ci ne sont pas résidents en France, en leur ouvrant en contrepartie le bénéfice de leurs prestations maladie. Selon les données transmises à votre Rapporteur général, il existait ainsi, à la fin de l'année 1999, 21.659 retraités d'un

régime AMEXA résidant à l'étranger, et 225 exploitants actifs en France fiscalement domiciliés à l'étranger.

Les décrets fixant l'ensemble des taux de cotisations du régime AMEXA prévoient d'ailleurs chaque année le taux applicable pour la cotisation prévue au second alinéa de l'article L. 131-7-1, bien que celle-ci ne soit pas, en droit, destinée à s'appliquer aux exploitants agricoles non-résidents. Ainsi, l'article 2 du décret n°2001-677 du 27 juillet 2001 prévoit-il, pour les exploitants résidant à l'étranger et relevant à titre obligatoire d'un régime français d'assurance maladie, des taux de cotisations correspondant à ceux en vigueur à la fin de l'année 1998, soit, pour un chef d'exploitation ou d'entreprise, 13,63%, au lieu de 8,13% s'il réside en France et paie la CSG.

De même, l'article 7 du décret n° 97-1252 du 29 décembre 1997 a fixé des taux de cotisations AMEXA particuliers pour les retraités non domiciliés en France, mais relevant à titre obligatoire d'un régime d'assurance maladie en France, à hauteur de 1,80%.

Le produit de ces différentes cotisations AMEXA est affecté, comme pour toutes les cotisations de ce régime, au BAPSA.

En conclusion, le présent article apparaît donc sans conséquence significative pour les intéressés, mais a pour objet d'aligner le droit et la pratique, en mettant le premier en conformité avec le droit communautaire.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 34 sans modification.

\*  
\*        \*

### *Article 35*

## **Suppression des frais d'insertion au Journal officiel des décrets de naturalisation, de réintégration et de libération de l'allégeance française.**

### *Texte du projet de loi :*

Les trois derniers alinéas de l'article 22 de la loi du 31 juillet 1920 portant fixation du budget général de l'exercice 1920 sont abrogés.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

L'article 38 de la loi de finances rectificative pour l'année 2000 a supprimé les droits de sceau perçus à l'occasion des naturalisations, des réintégrations dans la nationalité française et des libérations de l'allégeance française.

A ces droits de sceau s'ajoutaient des frais forfaitaires d'insertion des extraits des décrets publiés au *Journal officiel*. Le principe en avait été posé par l'article 102 de la loi du 13 juillet 1925 portant fixation du budget général de l'exercice 1925.

Corollaire de la suppression des droits de sceau, celle des frais forfaitaires d'insertion a été annoncée, le 11 janvier 2001, par le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État devant la commission pour les simplifications administratives (COSA).

A cette fin, il convient d'abroger les trois derniers alinéas de l'article 22 de la loi du 31 juillet 1920, introduits par l'article 102 de la loi du 13 juillet 1925 portant fixation du budget général de l'exercice 1925.

### *Observations et décision de la Commission :*

Jusqu'au 31 décembre 2000, les décrets de naturalisation, de réintégration dans la nationalité française ou de libération de l'allégeance française <sup>(1)</sup> devaient donner lieu, pour les particuliers concernés, au paiement d'un impôt dit de « droits de sceau » et des frais d'insertion des décrets précités au *Journal officiel*.

Suite à l'engagement qu'avait pris le Premier ministre, le 18 mars 2000, lors des assises de la citoyenneté, l'article 38 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a supprimé le paiement des droits de sceau, qui s'élevaient entre 0 et 3.000 francs (457 euros) selon le niveau de revenus des demandeurs.

Lors de la réunion de la Commission pour les simplifications administratives (COSA) du 11 janvier 2001, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État a annoncé, parmi cinquante-sept mesures de simplification, la suppression des frais d'insertion au J.O. des décrets de naturalisation, de réintégration ou de libération de l'allégeance française qui font désormais l'objet d'une procédure allégée et plus rapide de traitement des dossiers.

L'obligation de paiement de ces frais avait été prévue par les trois derniers alinéas de l'article 22 de la loi du 31 juillet 1920, portant fixation du budget général de l'exercice 1920, modifié par l'article 102 de la loi du 13 juillet 1925 portant fixation du budget général de l'exercice 1925. Un décret annuel en établissait le

montant forfaitaire. Il était ainsi fixé à 27,10 euros (178 francs) par le décret n° 2001-958 du 19 octobre 2001. En réalité, la ministre de l'emploi et de la solidarité, sous l'autorité de laquelle est placée la Direction de la population et des migrations, avait décidé d'exonérer, des frais d'insertion au J.O., toutes les personnes faisant l'objet d'un décret de naturalisation, de réintégration ou de libération d'allégeance en usant de la faculté que lui donnait la loi du 31 juillet 1920 précitée. Celle-ci prévoyait en effet, au dernier alinéa de son article 22, qu' « *en cas d'exonération totale des droits de sceau, il pourra être également fait remise des frais d'insertion* » (au *Journal officiel*).

Le présent article, en supprimant les trois derniers alinéas de l'article 22 de la loi précitée, permet donc de supprimer définitivement l'obligation de paiement de ces droits dont la dispense générale résultait, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, d'une faculté dont avait usé la ministre jusqu'à ce jour. Le coût de la mesure est estimé à près de 1,1 million d'euros (7,26 millions de francs), le nombre de personnes naturalisées chaque année en France s'élevant à près de 60.000 parmi lesquelles 20% environ étaient totalement exonérées du paiement des droits de sceau. Il faut noter que la perte de recettes qui en résulte pour le budget annexe des Journaux officiels est déjà enregistrée dans le budget en cours d'exercice, la ministre de l'emploi et de la solidarité ayant supprimé, comme il a été dit, le paiement des droits d'insertion au J.O. dès le 1<sup>er</sup> janvier 2001 pour toutes les personnes naturalisées, réintégrées ou libérées de l'allégeance française.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 35 sans modification.

\*  
\*       \*

## Article 36

### **Transformation de DCN (direction des constructions navales)**

#### **en entreprise nationale.**

#### *Texte du projet de loi :*

Le compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire », ouvert par l'article 81 de la loi de finances pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967), est clos au 31 décembre de la quatrième année suivant la promulgation de la présente loi. Au plus tard au terme des deux premières années, tout ou partie des droits, biens et obligations de l'Etat relatifs au service à compétence nationale DCN sont apportés, par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre de la défense, à une entreprise nationale régie par le code de commerce, dont le capital est détenu en totalité par l'Etat. Les apports réalisés ne donnent lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxes ni à aucun versement de salaire ou honoraire au profit des agents de l'Etat. Ceux des biens qui appartiennent au domaine public sont déclassés à la date de leur apport. Un contrat d'entreprise pluriannuel est conclu entre cette entreprise nationale et l'Etat et fixe notamment leurs relations financières.

A compter de la date de réalisation des apports, les ouvriers de l'Etat affectés à cette date aux établissements de DCN sont mis à la disposition de cette entreprise. À cette même date, les fonctionnaires, les militaires et les agents sur contrat affectés à DCN sont mis à la disposition, pour une durée maximale de deux ans, de cette entreprise ou des sociétés dont elle détient le contrôle, seule ou conjointement. Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'application du présent alinéa et notamment les modalités financières des mises à la disposition, ainsi que les conditions de réaffectation dans les services de l'Etat.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le Gouvernement a annoncé, le 6 juillet 2001, son intention de transformer le service à compétence nationale DCN en entreprise nationale détenue par l'Etat. En effet, les contraintes liées à son statut ne permettent pas à DCN de disposer de moyens comparables à ceux de ses concurrents et partenaires français et étrangers, ni d'exploiter toute son excellence technologique au bénéfice de la Marine nationale. Cette réforme est nécessaire pour assurer la pérennité de l'industrie navale de défense européenne et des emplois qui y sont attachés, et pour garantir l'autonomie industrielle de l'Europe dans ce secteur stratégique.

L'entreprise nationale pourra ainsi participer au mouvement de consolidation de l'industrie navale de défense européenne en créant tant des filiales que des sociétés communes qui lui permettront de développer, notamment au travers de partenariats avec des industriels français et étrangers du secteur naval, de nouveaux produits et des projets de coopération.

L'entreprise nationale est également destinée à reprendre les participations que l'Etat détient dans DCN International, ou détiendra dans la société commune de commercialisation et de maîtrise d'œuvre en cours de constitution avec Thalès, ainsi que dans d'autres entités existantes.

Pour accompagner cette évolution importante et ambitieuse de DCN, durant une phase transitoire, un contrat d'entreprise pluriannuel avec l'Etat fixera les objectifs d'efficacité industrielle et de compétitivité assignés à celle-ci et déterminera les moyens mis en œuvre dans les domaines commercial, financier, industriel, des ressources humaines et de la recherche et du développement pour lui permettre d'atteindre ces objectifs. Ce contrat d'entreprise précisera en particulier le contenu du plan industriel de l'entreprise nationale, notamment en termes d'investissements et de recrutements, ainsi que le niveau prévisionnel de son activité pour la Marine nationale.

Le premier alinéa de l'article autorise, au terme d'un délai de quatre ans qui permettra de conduire toutes les opérations nécessaires, la fermeture du compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire », ouvert par l'article 81 de la loi de finances pour 1968, et le transfert à une entreprise nationale, au plus tard au terme des deux premières années, de tout ou partie des droits, biens et obligations de l'Etat relatifs au service à compétence nationale DCN. Ces opérations nécessitent également que les nouvelles conditions d'emploi du personnel qui sera affecté à DCN au moment de la constitution de la société soient précisées.

DCN emploie environ 12.000 ouvriers d'Etat. Ces derniers ont un statut défini par les décrets du 26 février 1897, du 1er avril 1920, du 8 janvier 1936, et par l'ensemble des textes qui les ont modifiés. Ils n'ont pas la qualité de fonctionnaires, sont du fait de leur contrat rattachés à un établissement de DCN et affectés, par nature, à des activités industrielles et commerciales. Le projet de loi prévoit qu'ils conserveront le bénéfice de leur statut en étant mis à la disposition de l'entreprise



nationale, pour une durée restant à courir jusqu'à la fin de leur carrière. Cette disposition ne concerne que les personnels ouvriers travaillant actuellement au sein de DCN.

Les fonctionnaires, les militaires et les agents sur contrat sont mis à la disposition de l'entreprise nationale ou des sociétés dont elle détient le contrôle, seule ou conjointement, pour une durée maximale de deux ans. Dans ce délai, ils doivent opter soit pour la signature d'un contrat de travail soumis au droit commun avec l'une de ces sociétés, soit pour une réaffectation au sein d'un service de l'État, selon des modalités définies en Conseil d'État. S'ils optent pour un contrat de travail, ils seront alors placés dans une des positions prévues par leurs statuts. En outre, les fonctionnaires et les militaires pourront également être placés en position de détachement selon les conditions posées par le IV de l'article 65 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article a pour objet d'autoriser la transformation de la direction des constructions navales (DCN), actuellement service à compétence nationale, en entreprise nationale régie par le code de commerce dans un délai de deux ans. Il est donc proposé d'autoriser les apports à la nouvelle société et d'en préciser les modalités, tout en supprimant le compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire ». Ce dernier constitue actuellement le support budgétaire des opérations industrielles et commerciales de DCN. Enfin, il est prévu de fixer les garanties statutaires dont bénéficieront les personnels employés par DCN.

### ***I.- Une situation de DCN qui reste difficile malgré des efforts importants de redressement***

#### *A.- Les mesures de redressement ont eu un effet limité*

Pour DCN, la dernière décennie a été caractérisée par une chute de l'activité de près de 40%.

En effet, l'activité de DCN est marquée au cours de cette période par l'absence de nouveaux programmes de construction de bâtiments pour la Marine nationale. Tous les grands programmes réalisés ou en cours ont en effet été lancés précédemment. Si des commandes ont bien été enregistrées au cours de cette période, elles ne concernent que des bâtiments de série, et pour un nombre inférieur à celui pour lequel il avait été demandé à DCN de s'organiser (5 frégates La Fayette au lieu de 6, 4 SNLE au lieu de 6, 6 SNA au lieu de 8).

Comme l'indique le tableau ci-après, les recettes effectives de DCN en ont été très affectées.

### **ÉVOLUTION DES RECETTES EFFECTIVES DE DCN**

*(en millions de francs)*

<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
17.274	15.965	16.667	13.301	11.624

*Source : Cour des comptes, Les industries d'armement de l'Etat, rapport public particulier, octobre 2001, page 71.*

En 2000, le chiffre d'affaires de DCN s'est élevé à 10.410 millions de francs (1.586,99 millions d'euros) (- 10,4%) et devrait, selon les prévisions, se maintenir à ce niveau en 2001.

Pour pallier la baisse des commandes, la DCN s'est lancée, durant les années 1990, dans une politique de conquête de marchés à l'exportation. Selon la Cour des comptes, au cours de la période 1997-2001, les contrats exécutés à l'exportation ont conduit à une perte d'exploitation en coûts directs supérieure à 1,3 milliard de francs (0,20 milliard d'euros) et à une possibilité de perte supplémentaire pouvant aller jusqu'à 800 millions de francs (121,96 millions d'euros).

Toutefois, la Cour note aussi, dans son rapport public particulier sur les industries d'armement de l'Etat paru en octobre dernier, que « *synthétiquement, sur la période 1992-2002, les contrats à l'exportation auraient conduit, d'une part, à un bilan voisin de l'équilibre financier pour la DCN, d'autre part, à une économie de l'ordre de 2 milliards de francs (0,30 milliard d'euros) pour le budget de la marine nationale, enfin à des recettes supplémentaires pour le budget de l'Etat de 1,4 milliard de francs (0,21 milliard d'euros).*

*Ce constat, globalement positif, n'enlève rien aux critiques susceptibles d'être formulées à l'encontre des principaux contrats à l'exportation, et qui portent sur leur déroulement et leur résultat financier, comme sur les conséquences qu'ils ont pu avoir sur les divers établissements de la DCN. »*

Face à cette situation, plusieurs restructurations ont été engagées pour s'adapter à la baisse de l'activité.

Ainsi, le processus de déflation des effectifs, initié dès avant 1990, a été accéléré par la mise en place de mesures spécifiques. Comme l'indique le tableau ci-après, ces mesures ont permis de réduire les effectifs de près de 40% pendant la dernière décennie. Le ratio chiffre d'affaires/personne employée a été maintenu quasiment constant, autour d'une valeur de 0,7 million de francs. Ce ratio reste très éloigné de celui caractérisant les industriels européens ayant un métier voisin de celui de DCN (supérieur à 1 million de francs).

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DCN

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Prévision 2001
Effectifs à fin d'année	21.764	20.883	19.367	17.633	16.418	15.095	15.180

Source : Cour des comptes, *op. cit.*, page 69.

Les mesures d'âge ont concerné principalement les ouvriers sous statut, dont le départ à la retraite a été autorisé dès l'âge de 52 ans, jusqu'à la fin 2000.

Selon DCN, ces réductions d'effectifs par mesures d'âge ont eu cependant deux effets négatifs :

– une fragilisation des compétences dans certains métiers stratégiques touchés de plein fouet par des départs massifs et sur une durée trop courte pour organiser le transfert de compétence ;

– une pyramide des âges des personnels ouvriers comportant une majorité des effectifs dans la tranche 40-50 ans et une insuffisance de jeunes, en particulier pour les travaux de chantier au cœur du métier de DCN.

Plusieurs réformes ont par ailleurs été mises en œuvre pour améliorer l'organisation et la gestion de DCN.

Tout d'abord, l'organisation générale a pris une forme plus industrielle, avec l'organisation en trois branches d'activité (constructions neuves ; maintien en condition opérationnelle ; systèmes de combat et équipements).

Ensuite, un système de gestion d'entreprise (comptabilité-finances et gestion de projets) est en cours de mise en place, et un service d'audit interne a été créé.

Par ailleurs, dans le domaine comptable, le processus conduisant à la production de comptes susceptibles d'être certifiés en 2001 a été engagé avec l'aide d'un cabinet d'audit comptable extérieur.

Enfin, dans le domaine de la qualité, la certification ISO 9001 a été progressivement obtenue en 1999 et 2000.

Malgré ces efforts, il apparaît que les contraintes liées au statut actuel de DCN restent très handicapantes et rend très difficile un redressement durable.

### *B.- Un statut handicapant*

Le statut de la DCN a connu de nombreuses évolutions dans les années 1990, visant à la recentrer progressivement sur ses missions industrielles.

La première étape a consisté à doter la DCN d'une fonction commerciale pour l'exportation et à distinguer les activités étatiques, à caractère régalién, des activités industrielles.

Ainsi fût créé, en 1991, DCN International, société détenue à 100% par l'Etat, pour commercialiser à l'exportation les produits de la DCN. Puis, en 1992, il fut décidé d'identifier et de séparer au sein de la DCN les tâches à caractère régalién, les centres d'expertises et les équipes de maîtrise d'ouvrage, des travaux à caractère industriel réalisés par le service industriel et le service technique de la DCN.

Ces nouvelles structures mises en œuvre, il fut décidé en 1996 de franchir une deuxième étape, mise en application début 1997, en distinguant encore davantage les activités étatiques et industrielles. La DCN ne regroupait alors plus que les activités industrielles et se dotait de moyens propres de gestion, les activités étatiques de maîtrise d'ouvrage rejoignant les autres services de programmes au sein du service de programmes navals (SPN) et les centres d'expertise devenant la DCE avec les autres centres de la DGA.

Une troisième étape a été engagée en mai 1999, avec la décision du ministre de la défense de séparer la DCN de la DGA et d'en faire un service à compétence nationale, reconnaissant ainsi le caractère particulier des activités industrielles de DCN au sein de l'administration. Cette évolution, réalisée par le décret n° 2000-326 du 12 avril 2000 portant création du service à compétence nationale DCN, marque la volonté de placer DCN vis-à-vis de la DGA dans une position semblable à celle des autres industriels du secteur de l'armement, la DGA en étant à la fois le client et l'organisme chargé d'assurer le contrôle et la surveillance de ce secteur industriel.

On notera pour finir que le ministère de la défense et Thomson/CSF ont rendu public, le 10 février 2000 un accord pour créer une société commune, détenue à parité, couvrant la commercialisation et le rôle de premier contractant des navires militaires et des systèmes de combat pour les programmes à l'exportation et en coopération. L'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) a autorisé le ministre de l'économie à accorder la garantie de l'Etat pour les engagements que la future société souscrira au titre de ses activités de commercialisation et de maîtrise d'œuvre, développées en propre ou jusque-là assurées par l'Etat. Le même article a autorisé le détachement auprès de cette société pour cinq ans des fonctionnaires civils et militaires du ministère de la défense, chargés d'exercer des activités industrielles dans le domaine naval ou en fonction dans la société DCN International.

Parmi les principaux inconvénients liés au statut de service de l'Etat, on notera le fait que, pour ses achats, la DCN est soumise au code des marchés publics. On conviendra que ces procédures sont lourdes et particulièrement inadaptées à un fonctionnement d'entreprise.

Le décret n° 2001-726 du 31 juillet 2001 relatif aux procédures de passation de certains marchés du service à compétence nationale DCN a certes assoupli le régime, en libérant certaines modalités de mise en concurrence des fournisseurs, mais il n'a pas réglé intégralement ce problème particulièrement pénalisant.

Le second problème principal réside dans la gestion de DCN dans le cadre d'un compte de commerce, qui ne permet pas de bénéficier de la lisibilité d'une comptabilité de droit commun et, surtout, n'a guère d'effet d'incitation en termes de compétitivité.

L'activité de DCN est actuellement retracée par le compte de commerce n°

904-05 « Constructions navales de la marine militaire », créé par l'article 81 de la loi de finances initiale pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967).

Ce dernier répondait à la nécessité de doter la DCN de règles de gestion financière plus adaptées à l'exercice d'une activité industrielle et, surtout, de lui permettre d'être présente à l'exportation. Le compte de commerce permet en effet de prendre une commande sans qu'il soit besoin de procéder à une révision de loi de finances. Le régime du compte de commerce offre, par ailleurs, de substantiels assouplissements aux règles usuelles des finances publiques :

– par exception aux règles d'universalité du budget, les recettes sont directement affectées aux dépenses ;

– la spécialité des crédits par nature est abandonnée au profit d'une autorisation d'engagement, alimentée indistinctement par les différents chapitres budgétaires, par l'intermédiaire de commandes, elles-mêmes regroupées en activités ;

– les résultats annuels de la gestion de ces crédits sont établis selon les règles du plan comptable général, et non selon la nomenclature budgétaire de l'Etat ;

– contrairement au principe de l'annualité budgétaire, le solde du compte de commerce fait l'objet d'un report d'une année sur l'autre ;

– les prestations effectuées au profit du budget de la défense font l'objet de facturations à celui-ci, pour le montant des dépenses constatées.

En revanche, restent interdits :

– l'emploi direct d'agents de l'Etat : en conséquence, les paiements correspondants font l'objet de remboursements au budget de l'Etat ;

– toutes opérations d'investissement financier, de prêts ou d'emprunts.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes dresse un bilan sévère de la gestion du compte n° 904-05. Elle estime en effet que « *la souplesse donnée par le compte de commerce a été dévoyée. Depuis des années, la gestion budgétaire du compte de commerce, réalisée en dehors du dispositif usuel de contrôle budgétaire, a échappé à tout contrôle.* » En effet, « *la DCN a pleinement utilisé le fait que les crédits du compte de commerce sont évaluatifs, permettant aux montants figurant dans chaque ligne budgétaire d'être dépassés en exécution par rapport au budget initial.* »

La diminution des budgets affectés aux constructions navales à partir de 1994 ne s'est donc pas traduite par une réduction immédiate des activités de la DCN. Celle-ci a compensé la réduction des crédits par de forts dépassements d'autorisations budgétaires à partir de 1996.

La Cour a estimé que la DCN avait dépassé, à la fin de 1997, ses autorisations budgétaires de près de 2 milliards de francs (0,30 milliard d'euros).

Ces dépassements budgétaires ont eu pour contrepartie des retards de paiements considérables envers les fournisseurs (en moyenne près d'un milliard de francs, ou 0,15 milliard d'euros). Ces retards sont quasi permanents depuis 1996.

Par ailleurs, les dispositions relatives au compte de commerce n'ont jamais été pleinement appliquées. Ainsi, comme il a déjà été noté, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 dispose que les comptes de commerce tiennent une comptabilité générale suivant les règles du plan comptable sauf si un décret en décide autrement. Or, la Cour note que *« le compte de commerce de la DCN n'a jamais fait l'objet d'un tel décret. La comptabilité générale correspondante a pourtant été très fortement dérogatoire – et donc irrégulière – jusqu'en 2000. Non seulement les pratiques comptables ont été souvent incorrectes mais encore et surtout les méthodes comptables ont été fortement hétérodoxes. »*

Le mécanisme retenu pour les comptes conduisait à une forme particulièrement néfaste de déresponsabilisation. La Cour indique à cet effet que : *« Ce principe voulait que le compte de commerce vende au budget général du ministère de la défense au coût complet, mais sans marge. Cette règle de l'absence de résultat a vidé le compte de résultat de sa signification économique.*

*Parce que la DCN ne pouvait pas faire de pertes sur ses ventes à la Marine, quels que soient les surcoûts, prévus ou non, récurrents ou occasionnels, d'exploitation ou exceptionnels, tous ces surcoûts étaient facturés ensuite à la Marine. Ce système déresponsabilisait la DCN, la non-qualité de la gestion ou de la production étant ainsi automatiquement facturée au client final qui n'en pouvait mais. »*

Enfin, le statut actuel de DCN, par delà les questions de gestion précédemment évoquées, présente un risque d'isolement au regard des situations des autres constructeurs navals européens. DCN est en effet aujourd'hui le seul constructeur qui soit encore un arsenal d'Etat. Comme le note la Cour, *« le risque est donc de voir la DCN être laissée de côté lors d'un regroupement d'industriels européens visant à créer un acteur dominant. Un statut de société commerciale constituerait à cet égard le premier pas d'une politique visant à nouer des alliances fortes avec un ou plusieurs partenaires français et, ensuite ou simultanément, de rechercher des partenariats européens ».*

Le 6 juillet dernier, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de la défense ont indiqué qu'à l'issue d'un processus de concertation interne, prenant en compte les propositions de la direction de DCN et les préoccupations exprimées par les personnels, le Gouvernement avait décidé de *« transformer DCN en société détenue par l'Etat pour lui donner les moyens d'assurer son développement interne et international et de développer des projets communs avec ses partenaires européens. Les dispositions législatives nécessaires seront présentées au Parlement d'ici la fin de l'année.*

*Cette évolution importante de DCN se fera selon les principes suivants :*

*1.- La société DCN sera détenue par l'Etat ; son statut d'entreprise*

*nationale sera précisé dans la loi ; elle pourra créer des filiales communes avec les partenaires français et européens du secteur pour réaliser des projets et développer sa position commerciale ;*

*2.- Les personnels travaillant aujourd'hui pour DCN conserveront leur statut au sein de l'Etat ; ils seront mis à disposition de la nouvelle société dans des conditions garanties par la loi. La société embauchera, à compter de sa création, ses personnels selon la convention collective concernée ;*

*3.- Un contrat d'entreprise fixera sur une base pluriannuelle les relations entre la société et l'Etat : il fixera le contenu d'un plan industriel incluant les investissements nécessaires et un niveau d'embauches permettant le renouvellement des compétences dans les métiers stratégiques de DCN. Il précisera l'activité au profit de la Marine nationale permettant à l'entreprise d'avoir la lisibilité suffisante pour atteindre ses objectifs d'efficacité industrielle. »*

Le présent article correspond donc à la traduction des objectifs et des engagements alors rendus publics.

## **II.- Un changement profond de statut**

Le schéma retenu par le présent article pour autoriser et organiser la procédure de changement de statut de DCN est très proche de ceux retenus, en 1970, pour transformer le service des poudres en société nationale des poudres et explosifs (SNPE) et, en 1989, pour transférer à une société nationale, GIAT industries, les établissements industriels dépendant du groupement industriel des armements terrestres, dépendant jusque là de la direction technique des armements terrestres.

Le présent article prévoit la création d'une entreprise nationale détenue à 100% par l'Etat. Cette société sera régie par le code de commerce.

Cette dernière disposition constitue un assouplissement nécessaire au regard des règles s'appliquant à l'actuel service à compétence nationale.

Ainsi, la société d'Etat disposera d'un capital social, sera propriétaire d'un fonds de commerce et observera les voies d'exécution du droit commun (astreintes, injonctions de payer, saisies...), offrant par là même des garanties solides aux clients, fournisseurs et partenaires.

Par ailleurs, ce statut de société exonérera DCN de l'application des règles du code des marchés publics pour la passation de contrats, qu'ils concernent la sous-traitance ou des approvisionnements divers, avec des personnes morales de droit privé ou d'autres sociétés à capitaux publics. Il en résultera une réactivité accrue, puisque le code des marchés publics ne s'appliquera plus qu'aux contrats signés avec l'Etat ou ses établissements publics. DCN disposera de davantage d'autonomie et de marges de manœuvre, y compris en termes de gestion de ses ressources humaines, sous réserve des garanties apportées aux personnels actuels, ce qui placera l'industriel public dans une position plus conforme à celle de ses concurrents.

Un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi de finances rectificative est prévu pour la création de cette société et pour la réalisation de l'apport à cette dernière de tout ou partie des droits, biens et obligations de l'Etat relatifs à DCN.

Il est précisé que les apports réalisés ne donneront lieu à aucune indemnité ou perception de droits ou de taxe ni à aucun versement de salaire ou honoraire au profit des agents de l'Etat. Cette disposition permet donc d'exonérer la nouvelle société notamment des droits d'enregistrement. Par ailleurs, la disposition excluant le paiement de salaire ou honoraire vise exclusivement les agents de l'Etat. Elle ne fait pas obstacle à la rémunération des éventuels cabinets de conseil qui participeraient à l'évaluation des actifs de DCN. Un dispositif similaire avait été retenu par l'article premier de la loi autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du groupement industriel des armements terrestres (n° 89-924 du 29 décembre 1989). Les biens appartenant au domaine public seront déclassés à la date de leur apport.

Si la dimension future de DCN dépendra de l'arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de la défense organisant les apports, il a été indiqué à votre Rapporteur général qu'il était envisagé de procéder à l'apport de l'essentiel des activités et établissements de DCN. Par ailleurs, la société nationale a également vocation à reprendre les participations que l'Etat détient dans DCN International ou détiendra dans la société commune de commercialisation et de maîtrise d'œuvre en cours de constitution avec Thalès.

Un contrat d'entreprise pluriannuel devra être conclu entre l'Etat et l'entreprise nationale. Il aura vocation à déterminer notamment le volume des investissements autorisés, les commandes de l'Etat à la nouvelle société (en adéquation avec les dispositions de la loi de programmation militaire) et les objectifs financiers assignés à la future société.

Enfin, le présent article propose la clôture du compte de commerce n° 904-05, rendu inutile par la transformation en société de l'actuel service à compétence nationale. Un délai de quatre ans à compter de la publication en loi du présent projet, afin de pouvoir conserver un support comptable pour des opérations antérieures encore non soldées.

En effet, il peut exister des contrats, non achevés en 2003, qui ne seraient pas transférés à DCN, mais repris en direct par la DGA ou la Marine (maintien en conditions opérationnelles, par exemple). Il convient également de maintenir à titre transitoire le compte de commerce pour retracer la gestion d'activités industrielles qui n'entreraient pas dans le périmètre de la nouvelle société et pour lesquelles un nouveau mode de gestion devrait être mis en place.

Par ailleurs, le compte de commerce DCN intègre également, pour des raisons historiques, les activités de trois centres d'essais de la DGA, qui resteront dans le domaine étatique après le changement de statut de DCN. Dans l'attente de la définition d'une solution pour ces activités, qu'il s'agisse d'une intégration dans le



budget ou du maintien de la gestion *via* un compte de commerce, il a été décidé de donner un délai supplémentaire.

### **III.- Les garanties accordées aux personnels de DCN**

L'ampleur des garanties accordées aux personnels actuellement employés par DCN a fait l'objet de négociations approfondies avec les représentants de ces derniers.

L'encadré ci-après récapitule la composition des personnels de DCN au 31 décembre 2000.

Comme dans toute administration, le personnel de DCN (15.000 personnes environ au 31 décembre 2000) relève de catégories juridiques diverses régies par environ 25 statuts.	
a) Ouvriers sous statut : 11.535.	
Dont environ :	8.000 ouvriers
	700 chefs d'équipe
	2.700 techniciens statut ouvrier (TSO)
Il ne s'agit pas de fonctionnaires de l'Etat. Mais ces personnels n'en sont pas moins dans une situation réglementaire définie par décret. Il y a en pratique plusieurs décrets (de telle sorte que l'on devrait parler d'ouvriers « sous statuts ») qui sont le plus souvent des décrets simples complétés par de nombreuses circulaires.	
b) Fonctionnaires : 2.160 environ	
Dont environ :	570 de catégorie C
	1.060 de catégorie B
	530 de catégorie A
c) Personnel militaire : 630 environ	
d) Autres catégories :	
– administrateurs civils du ministère de la défense ;	
– administrateurs civils en mobilité ;	
– officiers mis à disposition par la Marine nationale ;	
– ingénieurs sous contrat décret 1949 (ingénieurs qui ont refusé leurs transformation en ICT) ;	
– ingénieurs commerciaux et techniques (ICT) : collaborateurs contractuels sous CDI (environ 500) ;	
– une vingtaine de CDD.	
Au total, en termes statutaires, DCN présente une situation tout à fait comparable à la SNPE et à GIAT Industrie avant leur transformation en société de droit privé.	

Source : DCN.

Le dispositif retenu par le présent article distingue la situation des ouvriers de l'Etat de celle des autres personnels.

Les ouvriers de l'Etat affectés à la date de réalisation des apports d'actifs à DCN seront mis à la disposition de l'entreprise, sans limitation de durée, et donc pour une durée restant à courir jusqu'à la fin de leur carrière. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités financières des mises à la disposition, et notamment des reversements que la future société devra acquitter auprès de l'Etat en contrepartie du paiement par ce dernier des salaires des personnels mis à la disposition.

Les autres personnels, à savoir les fonctionnaires, les militaires et les agents sous contrat sont mis à la disposition de la nouvelle entreprise nationale ou des sociétés qu'elle contrôle pour une durée maximale de deux ans.

A l'issue de ce délai, ils devront opter pour un contrat de travail avec l'une des sociétés précitées, ou réintégrer un service de l'Etat, les conditions de cette réaffectation étant définies par décret.

\*  
\*       \*

**M. Christian Cuvilliez** a fait part des réserves du Groupe communiste sur cet article et indiqué que des précisions devraient être apportées au dispositif. En l'état actuel, ce texte suscite l'incompréhension des travailleurs de l'arsenal.

**M. Philippe Auberger** a considéré que cet article n'avait pas sa place dans une loi de finances, ces dernières n'ayant pas vocation à traiter de la création d'un établissement public.

La Commission a *adopté* l'article 36 sans modification.

\*  
\*       \*

### *Article 37*

## **Instauration d'un dividende concernant les établissements publics de l'Etat.**

### *Texte du projet de loi :*

L'Etat peut prélever un dividende annuel sur le résultat des établissements publics placés sous sa tutelle qui figurent sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'Etat. Seuls peuvent être inscrits sur cette liste les établissements publics dont l'activité présente à titre principal un caractère industriel et commercial.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article et notamment :

- les conditions dans lesquelles des établissements publics peuvent être assimilés à des sociétés commerciales pour la définition du capital et du bénéfice distribuable, sur lequel le dividende est prélevé ;
- les conditions dans lesquelles des acomptes sur dividendes peuvent être versés ;
- et les modalités de prélèvement sur les réserves disponibles.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Dans le cadre de la modernisation de la gestion du secteur public, le Gouvernement souhaite procéder à une harmonisation des modes de rémunération des capitaux qu'il a apportés à ses établissements publics en édictant des règles qui respectent à la fois l'autonomie des établissements et les prérogatives de l'Etat. Il s'inspire des dispositions applicables aux sociétés telles qu'elles figurent dans le code de commerce.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article vise à autoriser l'Etat à prélever un dividende sur les établissements publics dont l'activité présente à titre principal un caractère industriel et commercial. Un décret en Conseil d'Etat fixerait les modalités d'application du dispositif présenté.

### ***I.- La législation en vigueur***

Les dotations en capital versées par l'Etat aux établissements publics font actuellement l'objet d'une rémunération, dont le régime juridique varie d'un établissement à un autre.

Cette rémunération résulte, en effet, soit de dispositifs conventionnels entre l'Etat et l'établissement, soit de décisions unilatérales de l'Etat fixant le taux de rémunération d'apports de l'Etat à ces établissements, soit encore de dispositions législatives qui arrêtent les modalités de détermination des contributions annuelles versées à l'Etat ou qui fixent des versements exceptionnels et forfaitaires.

Divers exemples viennent illustrer ces disparités.

Jusqu'en 2001, les versements effectués par Electricité de France (EDF) et Gaz de France (GDF) étaient fixés par décret.

Le décret n° 56-493 du 14 mai 1956 modifié, prévoyait que les dotations en capital d'EDF et GDF donnaient lieu à l'attribution, au profit de l'Etat, d'un intérêt, ainsi que d'une rémunération complémentaire fixée sur la base du résultat. Un arrêté des ministres de l'industrie, de l'économie et du budget fixait ces différents montants. Les contrats passés par l'Etat avec EDF et GDF et valables jusqu'en 2000 compris, qui ont servi de base pour les versements effectués jusqu'en 2001 au profit de l'Etat, définissaient le taux de l'intérêt et le taux de distribution du résultat.

Les modalités de rémunération de l'Etat actionnaire ont été modifiées dans les nouveaux contrats Etat-entreprises conclus pour la période 2001-2003. Les nouveaux contrats de groupe signés en 2001 pour la période 2001-2003 prévoient, en effet, une simplification du mode de rémunération de l'Etat : seul un dividende sera désormais versé à l'Etat, celui-ci renonçant aux rémunérations des dotations en capital des entreprises concernées.

S'agissant de GDF, l'article 4-4 stipule que « *le dividende versé à l'Etat actionnaire est fixé à 35% du résultat annuel de Gaz de France après impôts* ». Pour EDF, il est prévu que « *la rémunération de l'Etat représentera 37,5% du résultat net part du groupe. Elle évoluera entre un minimum (1,5%) et un maximum (4,5%) calculés sur l'assiette des capitaux propres part du groupe* ».

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les dividendes versés à l'Etat devraient s'élever, en 2002, à 1.219,5 millions d'euros (7.999,40 millions de francs) pour EDF, et 395 millions d'euros (2.591,03 millions de francs) pour GDF, en hausse sensible () par rapport aux dividendes versés en 2001, de 217,85 millions d'euros (1.429 millions de francs) pour EDF, et de 93,76 millions d'euros (615,03 millions de francs) pour GDF.

**Aéroport de Paris (ADP)** verse à l'Etat une rémunération des dotations en capital que l'Etat lui a accordées entre 1971 et 1980, pour un montant total de 126,53 millions d'euros (830 millions de francs). Il ne s'agit donc pas d'un dividende, mais d'une rémunération des dotations en capital de l'Etat.

Le taux de cette rémunération a été fixé, à partir de 1971, à 5% (), puis à 10%, suite à une décision en ce sens du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 28 février 1991. Le montant de la rémunération versée à l'Etat s'est donc élevé, en 1999, à 12,65 millions d'euros (83 millions de francs), puis est passé, en 2000, à 15,02 millions d'euros (98,52 millions de francs).

On relèvera que le Comité des investissements économiques et sociaux (CIES) () a annoncé, par lettre datée du 30 juillet 2001, l'intention du Gouvernement de porter la rémunération versée par ADP à 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) en 2001 et à 30,49 millions d'euros (200 millions de francs) en 2002. Il ne s'agirait plus d'une rémunération des dotations en capital de l'Etat, mais d'un prélèvement après impôt sur le résultat d'ADP.

Les **ports autonomes** versent à l'Etat une rémunération des dotations en

capital accordées en 1988. Cette rémunération s'élèverait à 4,4 millions d'euros (28,86 millions de francs) en 2002.

Le taux de cette rémunération a été fixé à 1% en 1988, puis a progressivement été relevé à 1,5% en 1997, 2% en 1998, 2,5% en 1999 et 2000 et 3,5% pour la période 2001-2004. Le montant de cette rémunération devrait s'élever à 6,25 millions d'euros (41 millions de francs) en 2001, pour s'établir, en 2004, à 5,49 millions d'euros (36 millions de francs).

La **Caisse des dépôts et consignations** (CDC) verse à l'Etat un dividende, fixé au tiers du résultat net consolidé du groupe.

L'article 41 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) a, en effet, posé le principe du versement à l'Etat, chaque année, d'une fraction du résultat net de l'activité pour compte propre de la CDC : « *La Caisse des dépôts et consignations verse chaque année à l'Etat, sur le résultat net de son activité pour compte propre, après paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, une fraction de ce résultat net, déterminée après avis de la Commission de surveillance de l'établissement saisie par le directeur général, dans le cadre des lois et règlements fixant le statut de l'établissement.* »

A la suite de l'avis rendu par la Commission de surveillance le 26 mai 1998, le versement annuel <sup>(1)</sup> de la CDC a été porté de 25% du résultat de l'établissement public à 33,3% du résultat consolidé du groupe, suivant l'échéancier suivant :

- versement de 1998 sur les résultats de 1997 : 25% du résultat consolidé ;
- versement de 1999 sur les résultats de 1998 : 29% du résultat consolidé ;
- versement de 2000 sur les résultats de 1999 et les versements suivants : 33,33% du résultat consolidé.

Le versement effectué en 2001, au titre du dividende sur les résultats 2000, s'est élevé à 642 millions d'euros (4.211,24 millions de francs). Sur la base d'un objectif de résultat net consolidé du groupe CDC de l'ordre de 1,3 milliard d'euros (8,53 milliards de francs) en 2001, le dividende versé en 2002 s'élèverait à environ 450 millions d'euros (2.951,81 millions de francs) <sup>(2)</sup>.

## II.- Le dispositif proposé

### A.- L'instauration d'un dividende

Le **premier alinéa** du présent article vise à autoriser l'Etat à prélever un dividende annuel sur le bénéfice distribuable des établissements publics placés sous sa tutelle et figurant sur une liste arrêtée par décret en Conseil d'Etat. Seuls pourraient être inscrits sur cette liste les établissements publics dont l'activité est principalement exercée à titre industriel et commercial.

Interrogé sur l'opportunité de cette mesure, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait valoir que « [la diversité des modes de rémunération de l'Etat] *n'est pas satisfaisante. Juridiquement, elle repose sur des dispositions diverses qui ne permettent pas d'assurer la lisibilité nécessaire à une gestion efficace du secteur public. Financièrement, elle n'assure pas a priori l'adéquation entre les versements des établissements et leur situation et ne laisse ni à l'Etat, ni aux établissements les marges nécessaires à une gestion dynamique et prévisionnelle de leur activité. En outre, l'application de pratiques trop divergentes de celles qui seraient appliquées par des sociétés commerciales au sein du même secteur pourrait être susceptible d'affecter la concurrence et être, à ce titre, critiquée. [...] [Le dispositif proposé] doit permettre de moderniser et d'homogénéiser la gestion du secteur public, en introduisant – pour ceux des établissements publics de l'Etat qui exercent à titre principal une activité industrielle et commerciale – des relations similaires à celles qui existent entre l'Etat et les entreprises publiques* ».

L'objectif poursuivi est donc double. Il s'agit :

- d'unifier les modalités de rémunération de l'Etat, en instaurant un dispositif juridique « horizontal », qui aura vocation à s'appliquer à l'ensemble des établissements publics exerçant essentiellement leur activité dans le secteur concurrentiel ;

- de déterminer le montant des prélèvements effectués sur les établissements publics concernés au regard de la situation propre à chaque établissement, au vu de critères financiers (résultats, bilan, besoin de financement futur... ), de la stratégie poursuivie par cet établissement ou de l'évolution du marché, et non plus, *ex ante*, par application d'un taux de rémunération des dotations de l'Etat fixé indépendamment des critères précités.

Toutefois, on relèvera que, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le dispositif proposé n'aurait, dans un premier temps, vocation à s'appliquer qu'à trois établissements publics : EDF, GDF et ADP.

Une réflexion interministérielle doit être menée pour déterminer les établissements publics susceptibles de faire l'objet d'un prélèvement au titre du dividende, la liste de ces établissements devant être arrêtée par décret en Conseil d'Etat. A moyen terme, selon les informations recueillies par votre Rapporteur

général, seuls les établissements publics susceptibles de dégager des bénéfices de manière structurelle ont vocation à figurer sur cette liste.

On peut noter que le montant du dividende prélevé en 2001 et 2002 sur ADP, suite à la décision du CIES du 18 juillet dernier, n'abonde pas dans le sens d'une fixation du dividende au regard du résultat dégagé par l'établissement public concerné. Compte tenu du contexte international et national, le chiffre d'affaires d'ADP est en baisse de 4% sur 2001 et le résultat après impôt devrait passer de 121,65 millions d'euros (798 millions de francs) en 2000 à 85,07 millions d'euros (558 millions de francs) en 2001.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le relèvement, en 2001, à 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) de la rémunération versée par ADP à l'Etat pourrait contraindre cet établissement à accroître son endettement (). Il convient également de souligner que le régime fiscal propre au dividende pénalisera ADP. Le dividende est, en effet, un prélèvement effectué sur le résultat dégagé après impôt, alors que la rémunération des dotations en capital versées par l'Etat était déductible de l'impôt sur les sociétés.

Toutefois, il convient de relativiser l'impact du relèvement du dividende versé par ADP. Jusqu'en 2000, en effet, ce dividende a représenté un pourcentage extrêmement faible du résultat après impôt. Ainsi, en 2000, le dividende versé n'a représenté que 12,35% du résultat après impôt. La fixation, pour 2001, d'un dividende de 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) ne représentera que 26,9% du résultat après impôt.

### *B.- Des conditions d'application fixées par décret en Conseil d'Etat*

Le **deuxième alinéa** du présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions d'application du présent article.

Les **troisième, quatrième et cinquième alinéas** du présent article précisent les dispositions que contiendra ce décret. Celui-ci fixerait « *les conditions dans lesquelles les établissements publics peuvent être assimilés à des sociétés commerciales pour la définition du capital et du bénéfice distribuable, les conditions dans lesquelles des acomptes sur dividendes peuvent être versés et les modalités de prélèvement sur les réserves disponibles.* »

Ces dispositions s'inspirent largement de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n° 346 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier () (voir l'annexe jointe au présent commentaire) qui vise à introduire le principe du versement annuel d'un dividende par EDF-GDF. On relèvera que les principes devant régir le versement de ce dividende portent notamment sur :

- la définition du capital et du bénéfice distribuable ;
- les conditions de détermination et de versement du dividende ;
- les conditions de versement d'acomptes sur le dividende ;

– les conditions de distribution des sommes prélevées sur les réserves disponibles.

Dans le présent article, le Gouvernement a, cependant, fait le choix de fixer par voie réglementaire les principes précités.

Interrogé sur cette question, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fait valoir que le présent article « [posait] *le principe du prélèvement d'un « dividende » fondé sur le « bénéfice distribuable », du prélèvement d'acomptes sur dividendes et du prélèvement sur les réserves disponibles. En cela il s'inspire directement de l'organisation générale des dispositions qui s'appliquent aux sociétés de droit privé en matière de dividendes (articles L. 231-11 et suivants du code du commerce). Pour fixer ces principes, une loi de finances est nécessaire, les conditions précises de mise en œuvre de cette disposition – définition du bénéfice distribuable, rôle des organes délibérants et conditions de forme notamment – seront précisées par décret en Conseil d'Etat qui s'inspirera largement des dispositions applicables aux versements de dividendes par les sociétés commerciales.* »

Autrement dit, les modalités de prélèvement d'un dividende annuel devant s'inspirer des dispositions en vigueur pour les sociétés commerciales, la définition des notions de bénéfice distribuable et de réserves disponibles et des modalités de versement d'acomptes sur dividendes, ainsi que celles de prélèvement sur les réserves disponibles, seront largement encadrées, tant par les dispositions du code du commerce précitées que par les normes du Plan comptable général.

De manière plus précise, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le décret précité définirait, d'une part, le bénéfice distribuable comme constitué du bénéfice de l'exercice, après dotations aux amortissements et provisions, diminué des pertes antérieures, ainsi que des sommes à porter en réserves en application de la loi, et augmenté du report bénéficiaire, et disposerait, d'autre part, que le capital d'un établissement public s'entend comme le solde net des biens, droits et obligations transférés et, le cas échéant, des dotations en capital, des réserves et des écarts de réévaluation incorporés.

Les réserves et l'écart de réévaluation pourraient être incorporés en tout ou partie au capital par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé du budget et des ministres chargés d'exercer la tutelle de l'Etat, pris au vu d'un rapport présenté par l'organe exécutif au conseil d'administration, au conseil de surveillance ou à l'organe délibérant en tenant lieu.

Le dividende annuel serait prélevé par priorité sur le bénéfice distribuable, mais pourrait être également prélevé sur les réserves disponibles. La procédure à suivre serait la suivante : le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget et les ministres chargés d'exercer la tutelle de l'Etat détermineraient, par arrêté conjoint, le montant du dividende annuel au vu d'un rapport présenté en annexe au projet d'arrêté des comptes annuels par l'organe exécutif au conseil d'administration, au conseil de surveillance ou à l'organe délibérant en tenant lieu.



Une procédure d'acomptes sur dividende serait introduite, dans l'hypothèse où un bilan établi au cours ou à la fin de l'exercice, le cas échéant certifié par les commissaires aux comptes, ferait apparaître, avant l'approbation des comptes de l'exercice, que l'établissement a, depuis la clôture de l'exercice précédent, réalisé un bénéfice distribuable. Le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget et les ministres chargés d'exercer la tutelle de l'Etat pourraient alors fixer par arrêté conjoint, au vu d'un rapport présenté par l'organe exécutif au conseil d'administration, au conseil de surveillance ou à l'organe délibérant en tenant lieu, des acomptes sur dividende avant l'arrêté des comptes de l'exercice. Le montant de ces acomptes ne pourrait excéder celui du bénéfice distribuable réalisé au cours de la période considérée.

Enfin, le décret en Conseil d'Etat précité autoriserait la distribution des sommes prélevées sur les réserves disponibles, selon la procédure suivante : le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé du budget et les ministres chargés d'exercer la tutelle de l'Etat pourraient décider par arrêté conjoint, au vu d'un rapport présenté par l'organe exécutif au conseil d'administration, au conseil de surveillance ou à l'organe délibérant en tenant lieu, la distribution des sommes prélevées sur les réserves disponibles. Toutefois, hormis le cas de réduction du capital, aucune distribution ne pourrait être faite à l'Etat lorsque les capitaux propres seraient ou deviendraient à la suite de celle-ci inférieurs au montant du capital, augmenté des réserves que la loi ne permet pas de distribuer. Précisons également que l'écart de réévaluation ne serait pas distribuable.

<b>ANNEXE</b>
<b>PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS</b>
<b>D'ORDRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER N° 346 (extrait)</b>
<b>Article 1er</b>
I. – L'article 16 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz est remplacé par les dispositions suivantes :
« Art. 16. – Le capital des établissements publics régis par la présente loi est constitué du solde net des biens, droits et obligations transférés en application de l'article 6, des dotations en capital, ainsi que, le cas échéant, des réserves et des écarts de réévaluation incorporés. Ce capital appartient à la Nation ; il est inaliénable.
« Pour chaque établissement, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'industrie et le ministre chargé du budget déterminent par arrêté conjoint le montant du dividende annuel, après arrêté des comptes annuels et au vu d'un rapport du conseil d'administration. Le dividende est prélevé par priorité sur le bénéfice distribuable, constitué du bénéfice de l'exercice, après dotations aux amortissements et provisions, diminué des pertes antérieures ainsi que des sommes à porter en réserves en application de la loi, et augmenté du report bénéficiaire ; il peut en outre être prélevé sur les réserves disponibles.
« Toutefois, lorsqu'un bilan établi au cours de l'exercice ou à la fin de l'exercice et certifié par les commissaires aux comptes fait apparaître, avant l'approbation des comptes de l'exercice, que l'établissement a, depuis la clôture de l'exercice précédent, réalisé un bénéfice distribuable tel que défini au deuxième alinéa, le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'industrie et le ministre chargé du budget peuvent fixer par arrêté conjoint, au vu d'un rapport du conseil d'administration, des acomptes sur dividendes avant l'arrêté des comptes de l'exercice. Le montant de ces acomptes ne peut excéder le montant du bénéfice distribuable réalisé au cours de la période considérée.
« Le ministre chargé de l'économie, le ministre chargé de l'industrie et le ministre chargé du budget peuvent décider par arrêté conjoint, au vu d'un rapport du conseil d'administration, la distribution des sommes prélevées sur les réserves disponibles.
« Hormis le cas de réduction du capital, aucune distribution ne peut être faite à l'Etat lorsque les capitaux propres sont ou deviendraient à la suite de celle-ci inférieurs au montant du capital défini au premier alinéa, augmenté des réserves que la loi ne permet pas de distribuer.
« Les réserves et l'écart de réévaluation peuvent être incorporés en tout ou en partie au capital par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie, du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé du budget, pris au vu d'un rapport du conseil d'administration. L'écart de réévaluation n'est pas distribuable ».
II. – Le décret n° 56-493 du 14 mai 1956 relatif aux dotations en capital attribuées à Electricité de France et à Gaz de France est abrogé.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* l'article 37 sans modification.

*Article 38*

**Résiliation des concessions de transport du gaz naturel et transfert**

## de la propriété des ouvrages correspondants.

### *Texte du projet de loi :*

I. – Toute concession de transport de gaz en cours à la date de publication de la présente loi est résiliée dans les conditions mentionnées aux II et III du présent article.

Le titulaire de la concession perçoit une indemnité au titre de cette résiliation anticipée qui est égale à la valeur nette comptable des biens en concession, diminuée du montant de la valeur des droits du concédant tels qu'ils figurent à la clôture des comptes au 31 décembre 2001 et augmentée du manque à gagner sur la durée restant à courir de la concession.

II. – Les biens de la concession appartenant à l'Etat peuvent être transférés au titulaire de la concession au moment de la résiliation de celle-ci, moyennant le versement à l'Etat d'une somme égale au prix de cession de ces biens déduction faite de l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée.

Le titulaire de la concession doit en faire la demande auprès du ministre chargé de l'énergie dans un délai de trois mois à compter de la date de publication de la présente loi. Il accompagne sa demande du versement d'un acompte égal au montant de la valeur des droits du concédant, tels que figurant dans les comptes arrêtés au 31 décembre 2000.

Le prix de cession des biens susceptibles d'être transférés au concessionnaire et l'indemnité mentionnée au I sont déterminés par une commission spéciale présidée par un magistrat de la Cour des comptes dont le rôle et la composition sont précisés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de l'économie et des finances. Pour fixer le prix de cession, la commission spéciale tient compte notamment de la valeur nette comptable des biens à transférer. Les valeurs arrêtées par la commission spéciale sont transmises par le ministre chargé de l'énergie au titulaire de la concession de transport de gaz dans un délai de cinq mois à compter de la publication de la présente loi.

Le solde éventuel du prix de cession déduction faite de l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée est versé par le titulaire de la concession dans le mois suivant la notification par le ministre chargé de l'énergie des conclusions de la commission spéciale. Ce solde est versé au plus tard le 30 septembre 2002. Dans ce cas, la concession est résiliée le jour du paiement de ce solde.

A la date de la résiliation de la concession, les biens appartenant à l'Etat qui étaient jusqu'alors concédés sont transférés après avoir été, le cas échéant, déclassés.

Le bénéficiaire du transfert est, à la même date, réputé autorisé au titre du V du présent article jusqu'à ce qu'il lui soit délivré de nouvelles autorisations, dans un délai qui ne peut excéder dix-huit mois à compter de la publication du décret mentionné au V. Les dispositions du cahier des charges annexé à la concession de transport en cours, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, demeurent applicables jusqu'à la date de délivrance aux bénéficiaires de ces nouvelles autorisations.

III. – Dans les cas autres que celui prévu au deuxième alinéa du II, la concession est maintenue jusqu'à ce que l'autorisation mentionnée au V ait été délivrée à un nouvel exploitant par le ministre chargé de l'énergie. La concession est alors résiliée et l'ancien concessionnaire perçoit l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée mentionnée au dernier alinéa du I et fixée en application du troisième alinéa du II. Les biens appartenant à l'Etat sont cédés au nouvel exploitant au prix fixé en application du II après avoir été, le cas échéant, déclassés.

IV. – Les décisions prises en application des I, II et III peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat.

V. – La construction et l'exploitation des canalisations de transport de gaz naturel sont soumises à autorisation délivrée après enquête publique par l'autorité administrative compétente.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles l'autorisation précitée peut être délivrée ou refusée et les cas où, en raison de la nature ou de l'importance limitée des travaux projetés, ces derniers peuvent être réalisés sans enquête publique préalable.

Cette autorisation est délivrée en fonction :

- des capacités techniques, économiques et financières du demandeur ;
- de la compatibilité de son projet avec les principes et les missions de service public, notamment la protection de l'environnement ;
- de la sécurité et de la sûreté des canalisations de transport de gaz naturel, ainsi que des réseaux ou installations

qui leur sont raccordés.

L'autorisation est incessible et nominative. Elle confère à son titulaire le droit d'occuper le domaine public. Les travaux d'installation des ouvrages de transport de gaz naturel ont le caractère de travaux publics.

Tout bénéficiaire d'une autorisation de transport de gaz naturel exerce ses missions dans les conditions fixées par cette autorisation et le cahier des charges qui y est annexé.

Les servitudes énumérées à l'article 35 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz et la servitude de passage mentionnée à l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie s'appliquent aux travaux déclarés d'utilité publique à la demande du pétitionnaire de l'autorisation de transport. Les articles 10 et 12 de la loi du 15 juin 1906 précitée et l'article L. 113-5 du code de la voirie routière sont ainsi modifiés : après le mot : « concession » sont ajoutés les mots : « ou autorisation de transport de gaz naturel » et après les mots : « concessionnaire » sont ajoutés les mots : « ou titulaire d'une autorisation de transport de gaz naturel ».

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Cet article a pour objet de déterminer les modalités techniques et financières de la résiliation des concessions de transport de gaz naturel et du transfert de la propriété des ouvrages correspondants.

Le titulaire d'une concession de transport peut ainsi demander le transfert à son profit de la propriété des ouvrages concédés appartenant à l'Etat en contrepartie du versement au budget général de l'Etat du prix de cession. La concession est alors résiliée et l'exploitant bénéficie de plein droit d'autorisations de transport.

Le prix de cession des biens susceptibles d'être transférés est évalué notamment à partir de la valeur nette comptable des biens en concession. L'Etat doit en contrepartie verser une indemnité de résiliation anticipée de la concession.

Afin d'assurer une évaluation juste et préalable du prix de cession et de l'indemnité, une commission spéciale détermine ces montants notamment au vu de la clôture des comptes du concessionnaire arrêtés au 31 décembre 2001.

Le titulaire de la concession qui souhaite acquérir des biens appartenant à l'Etat jusqu'alors concédés verse immédiatement un acompte. Le solde du montant fait l'objet d'un ajustement déterminé par la commission spéciale précitée. Le versement de ce solde aura lieu au plus tard le 30 septembre 2002.

L'opérateur qui ne demande pas le transfert de propriété des ouvrages concédés, poursuit leur exploitation jusqu'à ce que l'Etat cède ces ouvrages à un nouvel exploitant. Dans ce cas, l'ancien concessionnaire perçoit l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée de la concession.

Les critères d'octroi d'une autorisation de transport de gaz naturel sont établis de manière objective, transparente et non discriminatoire. Outre les conditions relatives aux capacités techniques et financières du candidat, ainsi qu'à la sécurité et à la sûreté des réseaux, les critères concerneront notamment la compatibilité des projets avec les principes et les missions de service public.

Ce régime d'autorisation confère à son titulaire un droit d'occupation du domaine public qui s'exerce dans la continuité du dispositif préexistant et est compatible avec l'affectation et les législations en vigueur relatives à celui-ci.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les clauses types des cahiers de charges et précisera les obligations relevant des différentes catégories d'ouvrages de transport.

### *Observations et décision de la Commission :*

Cet article a pour objet d'organiser les modalités de résiliation des concessions de transport de gaz naturel et celles du transfert de propriété des ouvrages concernés.

Cette mesure doit permettre de placer les actuels titulaires de concessions de transport de gaz naturel dans une situation aussi favorable que celle des opérateurs gaziers des autres Etats membres de l'Union européenne. Aussi, il est proposé d'accompagner le transfert de propriété par l'instauration d'un régime d'autorisation de transport de gaz naturel.

### ***I.- Une situation originale des opérateurs gaziers en France***

Actuellement, les concessions de transport de gaz par canalisations sont attribuées à quatre opérateurs : Gaz de France (GDF), Gaz du Sud-Ouest (GSO), la société Elf-Aquitaine de réseau (SEAR) et la société Cokes de Drocourt. GSO est détenue à hauteur de 70% par TotalFinaElf et de 30% par GDF.

Les concessions, au nombre de quarante-deux, sont attribuées pour la construction et l'exploitation d'ouvrages de transport. Elles ont une durée déterminée qui est généralement de trente ans.

Chaque concession fait l'objet d'une convention entre l'Etat concédant et le concessionnaire. La convention et le cahier des charges qui lui est annexé sont approuvés par décret et publiés au *Journal officiel*. Les cahiers des charges des concessions sont conformes au cahier des charges type approuvé par le décret n° 52-77 du 15 janvier 1952.

L'état des concessions de transport de gaz au 1<sup>er</sup> janvier 2001 est récapitulé par les tableaux ci-après.

<b>I – CONCESSIONNAIRE GAZ DE FRANCE (GDF)</b>			
<b>Concession n°</b>	<b>Désignation</b>	<b>Date d'octroi (décret)</b>	<b>Date d'expiration</b>
2	Région parisienne	21 mai 1985 (JO du 26 février 1985) (Regroupement)	21 février 2015
8	Réseau de transport de la Loire	5 février 1987 (JO du 1 <sup>er</sup> février 1987) (Regroupement)	6 février 2017
23	Artère du Nord I	3 mai 1985 (JO du 18 mai 1985) (Regroupement)	3 mai 2015
24	Artère des marchés du Nord-est (canalisation Taisnières-sur-Hon – Otingue)	27 août 1999 (JO du 1 <sup>er</sup> septembre 1999)	27 août 2029
25	Artère de Lorraine et d'Alsace et antennes	15 octobre 1985 (JO du 8 novembre 1985) (Regroupement)	15 mai 2015
26	Artère d'Artois et antennes	3 mai 1985 (JO du 18 mai 1985) (Regroupement)	3 mai 2015
27	Artère des Hauts-de-France (canalisation Loon-Plage-Cuvilly)	13 avril 1999 (JO du 20 avril 1999)	13 avril 2029
28	Artère des plateaux du Vexin (canalisation Cuvilly-Fontenay-Mauvoisin)	9 décembre 1999 (JO du 12 décembre 1999)	9 décembre 2029
29	Artère de la Loire	30 janvier 1986 (JO du 8 février 1986) (Regroupement)	30 janvier 2016
30	Artère Fos-sur-Mer – Tersanne et antennes	15 avril 1981 (JO du 23 avril 1981) (Regroupement)	15 avril 2011
31	Artère de Provence et antennes	15 avril 1981 (JO du 23 avril 1981) (Regroupement)	15 avril 2011
32	Artère de Savoie	14 janvier 1986 (JO des 21 et 22 janvier 1986) (Regroupement)	14 janvier 2016
33	Artère du Languedoc	8 mai 1981 (JO du 19 mai 1981) (Regroupement)	8 mai 2011
35	Artère Taisnières-sur-Hon – Région parisienne	7 décembre 1988 (JO du 11 décembre 1988) (Regroupement)	7 décembre 2018
36	Artère du Nord-Est	14 janvier 1985 (JO du 22 janvier 1985) (Regroupement)	14 janvier 2015
37	Artère Voisines – Evry – Grégy-sur-Yerres – Férolles-Attilly	14 janvier 1985 (JO du 22 janvier 1985) (Regroupement)	14 janvier 2015
38	Artère de Bourgogne	6 février 1987 (JO des 9 et 10 février 1987) (Regroupement)	6 février 2017

Concession n°	Désignation	Date d'octroi (décret)	Date d'expiration
39	Artère du Maine	14 janvier 1985 (JO du 19 janvier 1985) (Regroupement)	14 janvier 2015
40	Artère de Beauce	14 janvier 1985 (JO du 19 janvier 1985) (Regroupement)	14 janvier 2015
41	Artère du Vendômois	24 novembre 1988 (JO du 27 novembre 1988) (Regroupement)	24 novembre 2018
42	Réseau Est-Lyonnais	14 janvier 1986 (JO des 20 et 21 janvier 1986) (Regroupement)	14 janvier 2016
43	Artère de Bretagne Nord	6 avril 1987 (JO du 14 avril 1987)	6 avril 2017
44	Artère de Bretagne Sud	6 avril 1987 (JO du 19 janvier 1985)	6 avril 2017
45	Artère de Guyenne	5 avril 1988 (JO du 10 avril 1988) (Regroupement)	5 avril 2018
46	Artère des Charentes	25 novembre 1988 (JO du 6 décembre 1988) (Regroupement)	25 novembre 2018
47	Artère de Vendée	13 juillet 1989 (JO du 20 juillet 1989) (Regroupement)	13 juillet 2019
48	Réseau de transport de la Basse-Normandie	15 avril 1988 (JO du 24 avril 1988) (Regroupement)	15 avril 2018
49	Réseau de transport du Sud de Seine	15 avril 1988 (JO du 22 avril 1988) (Regroupement)	15 avril 2018
50	Réseau de transport du Nord de Seine	15 avril 1988 (JO du 23 avril 1988) (Regroupement)	15 avril 2018
51	Artère de l'Est et antennes	13 avril 1988 (JO du 17 avril 1988) (Regroupement)	13 avril 2018
52	Ensemble Vosges – Moselle	13 avril 1988 (JO du 23 avril 1988) (Regroupement)	13 avril 2018
53	Artère Etrez – La Cure (les Rousses) et antennes	9 juillet 1996 (JO du 14 juillet 1996)	9 juillet 2026
54	Artère du Berry	26 novembre 1993 (JO du 3 décembre 1993)	26 novembre 2023
55	Réseau de grand transport de la Région parisienne	13 juillet 1989 (JO du 20 juillet 1989) (Regroupement)	13 juillet 2019
56	Artère Roussines-Château Landon et antennes	22 décembre 1989 (JO du 3 janvier 1990) (Regroupement)	22 décembre 2019
57	Réseau Centre-Est	14 décembre 1989 (JO du 20 décembre 1989) (Regroupement)	14 décembre 2019

58	Artère du Midi (canalisation Lias-Saint-Martin-de-Crau) : Tronçon Saint-Martin-de-Crau – Cruzy (1)	31 juillet 2000 (JO du 4 août 2000)	31 juillet 2030
----	--	--	-----------------

**II – CONCESSIONNAIRE GAZ DU SUD-OUEST, S.A. (GSO)**

Concession n°	Désignation	Date d’octroi (décret)	Date d’expiration	Observations
6	Lacal (Artère Lacq – Port-de-Larrau)	27 septembre 1995 (JO du 4 octobre 1995)	27 septembre 2025	
7	Concession de transport de gaz naturel de la société nationale des gaz du Sud-Ouest (SNGSO)	25 août 1992 (JO du 28 août 1992) (Regroupement et renouvellement)	25 août 2022	Le concessionnaire est maintenant la société Gaz du Sud-Ouest S.A. (GSO), suite à la privatisation du groupe Elf Aquitaine (qui détient 70% du capital du concessionnaire)
8	Artère du Midi (canalisation Lias-Saint-Martin-de-Crau) : Tronçon Lias-Argeliers (1)	31 juillet 2000 (JO du 4 août 2000)	31 juillet 2030	

(1) L’artère du midi est concédée à deux opérateurs : GDF et GSO, chacun pour un tronçon de la canalisation. Le point de jonction des deux tronçons est situé en limite des communes de Cruzy (Hérault) et d’Argeliers (Aude).

**iii – CONCESSIONNAIRE société elf aquitaine de réseau S.A. (SEAR)**

Concession n°	Désignation	Date d’octroi (décret)	Date d’expiration	Observations
–	Réseau de transport de gaz	1 <sup>er</sup> mars 1985 (JO du 9 mars 1985) (Renouvellement)	1 <sup>er</sup> mars 2015	Concession octroyée à la Régie autonome des pétroles (RAP) par décret du 7 avril 1957, puis renouvelée au profit de la société nationale Elf Aquitaine (Production) SNEA(P) et enfin, cédée à la société Elf Aquitaine de réseau (SEAR), suite à la privatisation du groupe Elf Aquitaine, par décret du 21 février 1994 (JO du 21 avril 1994).



IV – CONCESSIONNAIRE COKES DE DROCOURT S.A.				
Concession n°	Désignation	Date d'octroi (décret)	Date d'expiration	Observations
–	Cokes de drocourt S.A.	18 janvier 1993 (JO du 24 janvier 1993) (Renouvellement)	1 <sup>er</sup> janvier 2008	Il s'agit d'un réseau transportant, dans le périmètre de concession de mines des Houillères du Bassin du Nord – Pas-de-Calais (HBNPC), du gaz naturel (grisou) et du gaz de cokerie (gaz manufacturé). Concession octroyée par décret du 21 novembre 1963 (JO du 24 janvier 1964), renouvelée par décret du 18 janvier 1993 (JO du 24 janvier 1993) au profit de la société Cokes de Drocourt S.A. pour une durée de 15 ans, à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1993, suite à la disparition des HBNPC à cette date (décret n° 92-119 du 10 novembre 1992) (1)
(1) La société Cokes de Drocourt est aujourd'hui en cessation d'activité à échéance au plus tard à la fin du premier trimestre 2002.				
<i>Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.</i>				

Les ouvrages de transport de gaz naturel dont le transfert de propriété est prévu par le présent article sont détaillés dans les cahiers des charges annexés aux décrets accordant les concessions de transport de gaz par canalisations. Selon les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : « *Ce sont essentiellement des canalisations équipées d'ouvrages nécessaires à leur bon fonctionnement (équilibre du réseau, interconnexions, etc...)* :

– *les canalisations : elles sont constituées de tubes d'acier soudés bout à bout, plus rarement en polyéthylène, enfouis dans le sol. Leur diamètre, caractéristique, représentative de leur capacité de transport, varie de 80 mm (voire 25 mm pour certaines canalisations) à 1.100 mm. GDF dispose d'un réseau de*

29.870 km, GSO d'un réseau de 3.660 km, SEAR d'un réseau de 644 km ;

– les ouvrages annexes à ces canalisations :

- les postes de sectionnement, de coupure permettant les opérations d'interconnexion ou d'arrêt du transit par l'intermédiaire de vannes ;

- les stations de compression qui permettent de faire circuler le gaz dans les canalisations ;

- les postes de livraison qui permettent la livraison et le comptage du gaz naturel du réseau de transport vers les clients industriels ou distribution publique, au nombre de 3171 pour le réseau concédé à GDF (dont 725 industriels desservis par GDF et 344 par CFM) ;

- les points d'importation et d'exportation du gaz ».

On notera que la population desservie en France représente 44,1 millions de personnes, soit 75% de la population, résidant dans 7.730 communes.

Comme l'indique le tableau ci-après, le réseau de transport français est le deuxième par la taille au sein de l'Union européenne, après le réseau allemand.

caractéristiques des réseaux gaziers européens					
	Longueur du réseau de transport (en km)	Longueur du réseau de distribution (en km)	Nombre de clients (en milliers)	Nombre de clients industriels (en milliers)	Part du gaz dans le bilan énergétique (en %)
Autriche	5.213	24.100	1.262	1,5	23
Allemagne	57.000	299.000	17.400	720	21,1
Belgique	3.731	47.000	2.511	90,8	22,9
Danemark	14.115	16.900	322	7,2	22,7
Espagne	11.989	25.000	4.203	81,6	12,2
<b>France</b>	<b>34.232</b>	<b>159.000</b>	<b>10.671</b>	<b>513</b>	<b>14</b>
Finlande	955	1.245	34,5	1,6	11
Grèce	961	1.870	8	1,9	NC
Italie	30.500	180.000	15.630	930	33,1
Irlande	1.199	6.950	366	13,4	19,8
Pays-Bas	11.600	260.700	21.051	381	41
Suède	530	1.900	55	3	1,2
Portugal	NC	NC	NC	NC	4,4
Luxembourg	NC	NC	NC	NC	21,2
<b>Total</b>	<b>177.925</b>	<b>1.141.200</b>	<b>80.226</b>	<b>2.745</b>	<b>24,1</b>

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'après Eurogaz. Données au 1<sup>er</sup> janvier 2001.

La situation des opérateurs français, concessionnaires de l'Etat et non pas propriétaires du réseau de transport, apparaît désormais comme un cas unique dans l'Union européenne.

En effet, dans la plupart des Etats membres, les réseaux de transport sont de longue date la propriété des opérateurs.

Toutefois, à l'instar de la France, l'Espagne et la Belgique ont longtemps fait reposer la construction et l'exploitation des réseaux de transport de gaz naturel sur un mécanisme de concessions. Celles-ci avaient une durée maximale de 75 ans en Espagne et de 50 ans en Belgique.

Dans le cadre de la libéralisation des marchés gaziers en Europe, ces deux Etats ont remplacé leur régime de concessions par un régime d'autorisations. Il a été décidé dans le même temps d'autoriser automatiquement les anciens concessionnaires et de leur transférer la propriété des réseaux.

En Espagne, Enagas avait jusqu'en 1994 le monopole des installations de transport par régime de concession publique. La compagnie a été privatisée en 1994 et cédée à Gas Natural. En Belgique, le réseau était concédé depuis 1965 à Distrigaz (privatisée en 1994). Il était prévu qu'à la fin des concessions, le concessionnaire rachèterait les installations pour leur valeur d'usage. Les biens en concession devaient donc devenir la propriété de Distrigaz.

La mesure de transfert de propriété proposée par le présent article a donc pour objectif de placer les transporteurs français dans des conditions de concurrence équivalentes à celles de leurs homologues européens, afin de leur fournir les mêmes avantages sur le plan économique (notamment en ce qui concerne la connaissance des coûts de transport) et juridique. Cette adaptation est essentielle dans un contexte de libéralisation et de restructuration rapide du marché gazier européen.

Dans une large mesure, le présent article reprend le dispositif figurant au titre IV du projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel et au développement des entreprises gazières (n° 2396), déposé le 17 mai 2000. Il s'agit, d'une part, de prévoir les modalités du transfert de propriété et, d'autre part, de substituer un régime d'autorisation au régime actuel de concession, tout en s'assurant que les futurs propriétaires des réseaux bénéficient d'un cadre juridique satisfaisant pour l'exploitation de ces derniers.

## ***II.- Le transfert de propriété des réseaux de transport***

Le **I**, le **II** et le **III** du présent article organisent la procédure de transfert de propriété et fixent des délais brefs, puisque, dans le cas probable où les actuels concessionnaires souhaiteraient devenir propriétaires des réseaux de transport, le paiement complet et la résiliation des concessions concernées doivent intervenir au plus tard le 30 septembre 2002.

La demande de transfert de propriété doit être effectuée auprès du ministre chargé de l'énergie par les concessionnaires actuels intéressés dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi.

Cette demande doit être accompagnée du versement d'un acompte égal au montant de la valeur des droits du concédant, tels que figurant dans les comptes arrêtés au 31 décembre 2000. Cette date a été retenue car, compte tenu des délais prévus en matière de dépôt des demandes, il apparaît difficile de disposer des comptes certifiés de l'exercice 2001 à temps.

Pour GDF, cet acompte représente 1,2 milliard de francs (0,18 milliard d'euros). Il s'élèvera à 78,7 millions de francs (12 millions d'euros) pour GSO et à 52,5 millions de francs (8 millions d'euros) pour la SEAR. Au total, l'Etat devrait donc percevoir 1.331,2 millions de francs (202,94 millions d'euros) au titre des acomptes au début de l'exercice 2002.

Une commission spéciale indépendante est chargée de déterminer le prix de cession des biens susceptibles d'être transférés au concessionnaire ainsi que le montant de l'indemnité que doit percevoir ce dernier au titre de la résiliation anticipée de sa concession.

Cette commission spéciale sera présidée par un magistrat de la Cour des comptes et son rôle et sa composition seront fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'énergie et du ministre chargé de l'économie et des finances. Une formule similaire d'évaluation par une commission indépendante avait été retenue par l'article 24 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications (n° 90-568), pour l'évaluation des éléments d'actif et de passif constituant le patrimoine d'origine de La Poste et de France Télécom, passant alors au statut d'exploitants publics.

Cette commission a pour mission, dans un délai de cinq mois à compter de la publication de la loi, de déterminer le montant des indemnités dues à chaque concessionnaire du fait de la rupture anticipée des concessions ainsi que le prix de cession des biens susceptibles d'être transférés au concessionnaire.

S'agissant de l'indemnité du concessionnaire, mentionnée au deuxième alinéa du I, il est précisé que cette dernière doit être égale à la valeur nette comptable des biens en concession, diminuée du montant de la valeur des droits du concédant tels qu'ils figurent à la clôture des comptes au 31 décembre 2001 et augmentée du manque à gagner sur la durée restant à courir de la concession. Si les deux premiers éléments seront disponibles lorsque les comptes 2001 des concessionnaires concernés seront arrêtés, l'évaluation du manque à gagner dépendra des travaux que réalisera la commission spéciale. On notera que la rédaction retenue pour cet alinéa s'efforce de tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'indemnisation pour résiliation anticipée de concession ().

La commission doit également déterminer le prix de cession, en tenant compte « notamment » de la valeur nette comptable des biens à transférer. L'usage

de cet adverbe indique bien que la valeur nette comptable constituera l'un des éléments d'appréciation que la commission devra prendre en considération. La détermination de ce prix de cession doit intervenir dans un délai de cinq mois à compter de la publication de la loi.

Au 31 décembre 2000, le réseau de transport concédé par l'Etat était inscrit à l'actif du bilan de GDF pour une valeur nette comptable de 11,2 milliards de francs (1,7 milliard d'euros). Selon les informations fournies par TotalFinaElf, la valeur nette comptable du réseau de transport représentait à cette même date 1.371 millions de francs (209 millions d'euros) pour GSO et était totalement amortie pour la SEAR.

En réponse aux questions de votre Rapporteur général sur les conséquences prévisibles du transfert de propriété sur le bilan de GDF, sur son résultat comptable et sur son résultat fiscal, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni les informations reproduites dans l'encadré suivant.

<p>Au 31.12.2000, le réseau de transport, concédé par l'Etat, était inscrit à l'actif du bilan de GDF pour une valeur nette comptable de 11,2 milliards de francs (<i>1,71 milliards d'euros</i>), correspondant à une valeur brute de 26,2 milliards de francs (<i>3,99 milliards d'euros</i>). Il faisait l'objet au passif de provisions pour renouvellement, à hauteur de 2,8 milliards de francs (<i>0,43 milliard d'euros</i>). Il était également constaté, au passif du bilan, sous un poste particulier, un montant des droits du concédant de 1,2 milliard de francs (<i>0,18 milliard d'euros</i>).</p>
<p>Les conséquences, sur le bilan de GDF, du transfert de la propriété des ouvrages de transport seraient les suivantes :</p>
<p>– à l'actif, les ouvrages de transport seraient comptabilisés, pour leur prix d'acquisition, comme biens propres et non plus comme biens mis en concession ;</p>
<p>– au passif, les provisions pour renouvellement seraient annulées ;</p>
<p>– il serait enregistré une diminution de la trésorerie à l'actif ou une augmentation de la dette au passif en fonction du mode de financement ;</p>
<p>– les capitaux propres seraient également affectés du montant du résultat engendré par la rupture de la concession.</p>
<p>Le compte de résultat serait affecté :</p>
<p>– positivement par la reprise des provisions pour renouvellement et par l'indemnité due par l'Etat ;</p>
<p>– négativement par la valeur nette comptable du réseau de transport diminuée des droits du concédant et par le montant de l'impôt sur les sociétés généré par l'opération.</p>
<p>Le résultat fiscal serait affecté :</p>
<p>– positivement par la reprise des provisions pour renouvellement et par l'indemnité due par l'Etat ;</p>
<p>– négativement par la valeur nette comptable du réseau de transport diminuée des droits du concédant.</p>

Source : Commission des finances, de l'économie générale et du plan.

A la date du paiement du solde éventuel du prix de cession, déduction faite de l'indemnité due au titre de la résiliation anticipée, les concessions

concernées seront résiliées. A cette même date, le transfert des biens appartenant précédemment à l'Etat et jusqu'alors concédés sera effectif, les biens appartenant le cas échéant au domaine public étant déclassés le même jour.

Le **III** prévoit le cas où un ou plusieurs concessionnaires actuels renonceraient à se porter acquéreurs des réseaux de transport. Dans ce cas, la concession est maintenue jusqu'à ce qu'un nouvel exploitant bénéficie d'une autorisation par le ministre chargé de l'énergie. Ce n'est qu'à compter de ce moment que la concession est définitivement résiliée et le concessionnaire indemnisé, selon les modalités décrites précédemment. De même, la procédure d'évaluation et d'apport des biens au nouvel exploitant est identique à celle prévue au II. D'une certaine manière, l'ensemble de la procédure est décalé jusqu'au moment où un ou plusieurs nouveaux candidats se manifestent.

L'ensemble de la procédure décrite au I, au II et au III s'exerce sous le contrôle du juge administratif. Le **IV** précise en effet que l'ensemble des décisions prises dans le cadre de cette procédure peuvent faire l'objet d'un recours de plein contentieux devant le Conseil d'Etat.

### ***III.- Le passage d'un régime de concession à un régime d'autorisation***

Toujours dans le cadre de l'adaptation du cadre juridique français dans lequel s'exerce l'activité de transport du gaz naturel aux pratiques constatées au niveau européen, il est proposé de privilégier le régime de l'autorisation des canalisations de transport du gaz naturel sur celui de la concession. Toutefois, compte tenu des missions d'intérêt général relatives au transport du gaz naturel et des prescriptions particulières qui doivent être respectées, notamment en matière d'interconnexion et d'accès aux réseaux, de sécurité des installations ainsi que de protection de l'environnement, l'autorisation de construire et d'exploiter une canalisation de transport de gaz naturel sera soumise à une procédure d'autorisation assortie d'un cahier des charges.

Le **V** du présent article pose les principes généraux de cette autorisation, qui concerne la construction et l'exploitation des canalisations de transport de gaz.

Cette autorisation est délivrée par l'« *autorité administrative compétente* ». Cette formulation a été retenue afin de pouvoir appliquer les mesures relatives à la déconcentration des décisions administratives.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les cas où les travaux projetés pourront être exemptés de la procédure d'enquête publique préalable, dans la mesure où ils sont d'une nature et d'une importance limitée.

Le même décret devra indiquer les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être délivrée ou refusée. Le présent article précise toutefois à cet égard que l'autorisation doit être délivrée en fonction :

- des capacités techniques, économiques et financière du demandeur ;

– de la compatibilité de son projet avec les principes et les missions de service public, notamment la protection de l’environnement ;

– de la sécurité et de la sûreté des canalisations de transport de gaz naturel, ainsi que des réseaux ou installations qui leur sont raccordés.

Cette rédaction reprend très largement celle proposée par l’article 21 du projet de loi relatif à la modernisation du service public du gaz naturel précité.

Parmi les caractéristiques de l’autorisation ainsi délivrée, il est précisé qu’elle est incessible et nominative.

Le titulaire d’une telle autorisation exerce ses missions dans les conditions fixées par cette dernière et le cahier des charges qui y est annexé.

Compte tenu de l’importance et de la durée prévisible de la procédure d’attribution des autorisations et de rédaction des cahiers des charges, le dernier alinéa du II prévoit un dispositif transitoire.

Pendant un délai de dix-huit mois au maximum à compter de la publication du décret en Conseil d’Etat fixant les conditions de délivrance ou de refus de l’autorisation, les propriétaires des ouvrages de transport sont réputés bénéficier d’une autorisation. Jusqu’à la délivrance de nouvelles autorisations, ce sont les dispositions des cahiers des charges annexés aux concessions actuellement en vigueur qui restent applicables.

Afin que les opérateurs désormais propriétaires puissent assurer l’exploitation, l’entretien et l’extension du réseau de transport de gaz dans des conditions satisfaisantes, le V prévoit également de leur conférer un certain nombre de prérogatives.

Ainsi, l’autorisation confère à son titulaire le droit d’occuper le domaine public. De même, les travaux d’installation des ouvrages de transport de gaz naturel ont le caractère de travaux public.

Toutefois, la réalisation des travaux de construction des canalisations qui sont des ouvrages linéaires, nécessite le passage, outre sur le domaine public, dans les terrains privés. Il est donc nécessaire qu’à l’avenir les futurs propriétaires du réseau de transport aient la capacité de disposer des servitudes administratives et qu’inversement, les propriétaires privés aient aussi la possibilité d’être légalement indemnisés pour toute atteinte à leur propriété résultant de son occupation, le cas échéant, par les ouvrages.

Le dernier alinéa du V propose donc qu’à la demande du pétitionnaire de l’autorisation de transport puissent s’appliquer aux travaux déclarés d’utilité publique :

– les servitudes énumérées à l’article 35 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l’électricité et du gaz, lequel dispose que « *les servitudes*

*d'ancrage, d'appui, de passage, d'abattage d'arbres, d'aqueduc, de submersion et d'occupation temporaire s'appliquent dès la déclaration d'utilité publique des travaux. Un décret déterminera les formes de la déclaration d'utilité publique des travaux qui ne nécessitent que l'établissement de servitudes et n'impliquent aucun recours à l'expropriation » ;*

– la servitude de passage mentionnée à l'article 12 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie. Ce dernier dispose en effet que *« la déclaration d'utilité publique d'une distribution d'énergie confère, en outre, au concessionnaire le droit [...] d'établir à demeure des canalisations souterraines, ou des supports pour conducteurs aériens, sur des terrains privés non bâtis, qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ».*

Ces servitudes n'entraînent aucune dépossession et n'impliquent donc pas de recourir à une procédure d'expropriation. Elles garantissent en retour au propriétaire du terrain, sur lequel sont réalisés ces travaux de construction, un droit à indemnité.

Par ailleurs, afin de tirer les conséquences du passage d'un régime de concession à un régime d'autorisation, il est proposé de mentionner systématiquement les mots « autorisation de transport de gaz naturel » et « titulaire d'une autorisation de transport de gaz naturel » à la suite des mots « concession » ou « concessionnaire » dans les articles 10 et 12 de la loi du 15 juin 1906 précitée. L'article 10 concerne le droit conféré à l'entrepreneur d'exécuter sur les voies publiques et leurs dépendances tous les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages. Il précise également les pouvoirs conférés à l'autorité ayant délivré la concession, ou, désormais, l'autorisation, d'exiger la suppression ou la modification des ouvrages, pour des motifs d'intérêt public. L'article 12 précise, pour sa part, le régime général applicable aux concessions déclarées d'utilité publique.

La même disposition d'adaptation des textes au passage au régime de l'autorisation est proposée pour l'article L. 113-5 du code de la voirie routière, qui dispose dans son premier alinéa que :

*« Lorsqu'ils relèvent du régime de la concession, les travaux exécutés sur la voie publique pour l'établissement ou l'entretien des réseaux de transport ou de distribution d'électricité ou de gaz sont effectués dans les conditions fixées par l'article 10 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie ».*

Le dernier alinéa de cet article précise, pour sa part, que :

*« Le régime des redevances dues pour l'occupation du domaine public routier par les réseaux ainsi établis est fixé par l'article unique de la loi n° 53-661 du 1<sup>er</sup> août 1953 fixant le régime des redevances dues pour l'occupation du domaine public par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité et de gaz, par les lignes ou canalisations particulières d'énergie électrique et de gaz ».*



\*  
\*      \*

La Commission a examiné deux amendements de suppression, l'un présenté par M. Philippe Auberger et l'autre par M. Alain Bocquet.

**M. Philippe Auberger** a considéré que cette disposition n'avait pas sa place dans une loi de finances.

**M. Christian Cuvilliez** a estimé que la transposition de la directive concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel justifiait qu'un vrai débat puisse être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. C'est la condition pour que soient recherchées les modalités de transposition les mieux à même de garantir des impératifs aussi fondamentaux que le service public ou l'indépendance énergétique de la France. La disposition proposée apparaît, en outre, ne pas avoir réellement sa place dans une loi de finances rectificative.

**Mme Nicole Bricq** a observé que l'article, sans lien avec les questions de transposition de la directive, tendait simplement à donner à Gaz de France les moyens de son développement industriel.

Après que votre **Rapporteur général** eut noté que les acomptes et le prix de cession final acquittés par les futurs propriétaires avaient bien un impact sur les recettes du budget général, la Commission a *rejeté* ces deux amendements et *adopté* l'article 38 sans modification.

\*

\*

\*

*Article 39*

**Autorisation de remise de dettes dans le cadre du dispositif arrêté  
à la conférence de Toronto et de mise en œuvre de l'initiative  
en faveur des pays pauvres très endettés.**

*Texte du projet de loi :*

I. – A l'article 64 de la loi de finances rectificative pour 1991 (n° 91-1323 du 30 décembre 1991), la somme : « 3 100 millions d'euros » est remplacée par la somme : « 5 600 millions d'euros ».

Les dispositions ainsi modifiées de cet article en deviennent le I.

II. – Le même article est complété par un II ainsi rédigé :

« II. – Au-delà des mesures prises en application du I et dans la limite de 1 000 millions d'euros, le ministre chargé de l'économie est autorisé à prendre les mesures nécessaires en vue des remises de dette consenties par la France aux pays pauvres très endettés. Ces pays sont ceux des pays mentionnés au I qui satisfont aux critères définis par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

Cette autorisation est applicable aux prêts accordés aux États et aux prêts bénéficiant de leur garantie. ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Pour mettre en œuvre le dispositif de traitement concessionnel de la dette des pays les plus pauvres proposé par la France au sommet de Toronto en juin 1988, l'article 40 de la loi de finances rectificative pour 1988 a autorisé le ministre chargé de l'économie à prendre les mesures nécessaires en vue de la remise de dettes à certains pays en développement, dans la limite de 1 250 MF. Des autorisations supplémentaires ont été accordées depuis 1988 au ministre chargé de l'économie.

L'activité du Club de Paris, et plus particulièrement la mise en œuvre de l'initiative sur le traitement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) qui conduit à traiter des encours de créances très importants, rend nécessaire de prévoir à nouveau des autorisations d'annulations supplémentaires, à hauteur de 2.500 M€ au-delà du plafond actuellement autorisé.

Par ailleurs, La France s'est engagée à aller au-delà des annulations de créances réalisées au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés dans un cadre multilatéral. En effet, au point de décision, qui constitue l'entrée dans l'initiative, est prévue une annulation de 90 % des créances commerciales éligibles au traitement en Club de Paris (termes de Cologne) ainsi qu'une annulation à 67 % des arriérés dus au titre de cette catégorie de dette (termes de Naples).

Le présent article a pour objet d'autoriser, dans la limite de 1 Md€, la mise en œuvre des annulations complémentaires annoncées à titre bilatéral par la France et d'autres pays du G7 au bénéfice des pays éligibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés.

Cette annulation consiste à porter le taux d'annulation sur les créances commerciales éligibles aux termes de Cologne de 90 à 100 % et de 67 à 100 % le taux d'annulation des arriérés.

*Observations et décision de la Commission :*

Le **I** du présent article vise à majorer le plafond du montant de dettes susceptible d'être remis aux pays pauvres, définis par la loi comme étant les pays éligibles aux financements de l'Association internationale de développement (groupe de la Banque mondiale). La raison première de cette majoration est le

développement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), lancée en 1996 et renforcée en 1999. Le II du présent article vise à autoriser, dans la limite de 6,56 milliards de francs (1 milliard d'euros), la mise en œuvre des annulations complémentaires annoncées à titre bilatéral par la France au bénéfice des pays éligibles à l'initiative PPTE.

Au milieu des années 1990, la communauté internationale a reconnu que, pour nombre de pays à faible revenu, l'endettement extérieur était devenu une charge extrêmement pesante. Sans un allègement global de leur dette, la majorité de ces pays pourraient rester indéfiniment tributaires du rééchelonnement de leur dette bilatérale officielle, même s'ils continuent à obtenir des financements concessionnels de la part des institutions multilatérales et à appliquer de bonnes politiques économiques.

Lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale, l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) marque le premier effort qui associe les créanciers multilatéraux, les membres du Club de Paris et les autres créanciers bilatéraux officiels pour ramener le stock de la dette des pays pauvres les plus endettés à un niveau tolérable. On entend par niveau tolérable celui auquel ces pays peuvent assurer le service de leur dette grâce à leurs recettes d'exportation et à des apports d'aide et de capitaux sans compromettre leur croissance à long terme, ni la lutte qu'ils mènent contre la pauvreté. La persévérance des pays débiteurs dans leurs efforts d'ajustement et de réforme est un élément crucial de cette initiative.

Devant la lenteur des progrès réalisés les années suivantes, le FMI et la Banque mondiale ont, au début de 1999, fait le point sur l'initiative, en consultation avec des représentants d'organisations de la société civile et des milieux officiels. En juin 1999, le G-8 a proposé, lors de son sommet de Cologne, de modifier les critères d'admissibilité pour permettre un allègement plus rapide et plus substantiel de la dette d'un plus grand nombre de pays. En septembre 1999, les membres du FMI et de la Banque mondiale ont approuvé un renforcement de l'initiative visant à assurer plus vite un allègement plus important, et d'une portée plus large, de la dette.

En novembre 2001, 24 pays ont atteint le « point de décision » (voir *infra* pour la définition de ce concept et sa place dans l'initiative PPTE). Seuls les 22 pays qui ont atteint leur point de décision en 2000 ont bénéficié en « année pleine 2001 » de l'allègement offert sous l'égide de l'initiative PPTE. Selon les dernières analyses présentées par le FMI :

– le service moyen de la dette sur la période 2001-2003 serait inférieur de 30% au montant payé, avant l'allègement, en 1998-1999 ;

– sur la même période, le FMI et la Banque mondiale réduiront de 65% et 55% respectivement les flux financiers dus au service de la dette par l'intermédiaire d'une assistance transitoire ;

– Le ratio du service de la dette aux exportations chuterait de moitié, environ, sur la période 2001-2003 ;

– les dépenses sociales s'accroîtraient fortement en 2001-2002 par rapport à leur niveau observé en 1999, notamment grâce aux économies procurées par l'allègement PPTE ;

– les ressources financières extérieures nettes entrant dans ces pays (prêts + dons – service de la dette) passeraient de 3,8 milliards de dollars en 1998-1999 (soit 1,2 fois le montant du service de la dette) à 7,2 milliards de dollars sur 2001-2003 (soit 3,7 fois le montant du service de la dette).

### **L'initiative renforcée en faveur des PPTE**

a) L'initiative renforcée en faveur des PPTE vise à élargir la portée de l'allègement de la dette en adoptant *des objectifs plus ambitieux* pour la viabilité de la dette :

en ce qui concerne le critère du commerce extérieur, le ratio valeur actuelle nette de la dette / exportations a été ramené de 200-250% à 150% ;

en ce qui concerne le critère budgétaire, le ratio valeur actuelle nette de la dette / recettes budgétaires a été fixé à 250%, contre 280% précédemment, et les ratios qui permettent aux pays de se qualifier pour ce critère ont eux aussi été abaissés, le ratio exportations / PIB ayant été ramené de 40% à 30%, et le ratio recettes fiscales / PIB de 20% à 15%.

En vertu de l'initiative renforcée, on considère que le pays pauvre très endetté qui prouve avec suffisamment d'éléments qu'il a appliqué de saines politiques économiques axées sur une réduction de la pauvreté est parvenu au point de décision. Les conseils du FMI et de la Banque mondiale établissent alors le montant de l'aide dont le pays a besoin pour atteindre les ratios de viabilité. Une aide « intérimaire », notamment sous forme d'un allègement de dette, est consentie dès le point de décision, et son montant est fixé en fonction des besoins immédiats du pays et de sa capacité à l'affecter à la lutte contre la pauvreté. Si le pays reste déterminé à appliquer de bonnes politiques de réduction de la pauvreté durant la période allant du point de décision au point d'achèvement (stade auquel est accordé le reste de la réduction promise de l'encours de la dette), des montants d'aide intérimaire continuent de lui être versés.

b) L'initiative renforcée en faveur des PPTE vise également à *alléger la dette plus rapidement* en prévoyant des points d'achèvement non plus rigides, mais « flottants », c'est-à-dire fixés en fonction des progrès accomplis dans l'exécution d'un ensemble de réformes définies à l'avance. En conséquence, les pays performants peuvent bénéficier d'un allègement de dette plus rapide. En outre, l'octroi d'une aide intérimaire marque un tournant par rapport à l'initiative initiale, selon laquelle la dette ne commençait à être allégée qu'après le point d'achèvement. Le principal objectif est de libérer plus vite davantage de fonds afin de les affecter à la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, le montant de l'allègement accordé au point de décision est maintenant fixé à partir des données effectives alors disponibles, et non de projections établies pour le point d'achèvement.

c) L'initiative renforcée vise enfin à élargir la portée de l'allègement en *augmentant le nombre des pays admissibles* à en bénéficier. Au mois de novembre 2001, un accord a été signé avec 24 pays que l'on a identifiés comme étant susceptibles d'obtenir un allègement de leur dette en vertu de l'initiative et qui reçoivent déjà une aide à ce titre.

L'aide prévue par l'initiative en faveur des PPTE est limitée aux pays présentant les conditions requises pour bénéficier de prêts au titre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, créée en 1999, ou des crédits de l'Association internationale de développement qui ont établi de solides antécédents en ce qui

concerne l'application de leurs politiques, de manière à donner l'assurance qu'ils utiliseront bien aux fins prévues les ressources tirées de l'allégement de leur dette.

*Source : FMI, Rapport annuel 2001 (septembre 2001) et informations ultérieures.*

### Initiative en faveur des pays pauvres très endettés

		<b>Première étape</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le pays établit de bons antécédents pendant une période de trois ans et met au point, avec la société civile, un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Initialement, un DSRP intérimaire peut suffire à atteindre le point de décision.</li> <li>• Le Club de Paris procède à un rééchelonnement de flux aux conditions de Naples, c'est-à-dire du service de la dette admissible arrivant à échéance au cours de la période de consolidation de trois ans, la réduction pouvant atteindre 67 % de la valeur actuelle nette (VAN) des échéances de la dette admissible.</li> <li>• Les autres créanciers bilatéraux et les créanciers commerciaux accordent des conditions au moins comparables.</li> <li>• Les institutions multilatérales continuent d'appuyer l'ajustement dans le cadre de programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale.</li> </ul>					
		<b>Point de décision</b>			
<i>Soit</i>				<i>Soit</i>	
<p>la réduction du stock de la dette consentie par le Club de Paris aux conditions de Naples et les conditions comparables accordées par les autres créanciers bilatéraux et commerciaux</p> <p style="text-align: center;"><b>sont suffisantes</b></p> <p>pour ramener la dette du pays à un niveau tolérable.</p> <p><b>Le pays n'est pas admis à bénéficier d'une aide au titre de l'initiative en faveur des PPTE.</b></p>				<p>la réduction du stock de la dette consentie par le Club de Paris aux conditions de Naples et les conditions comparables accordées par les autres créanciers bilatéraux et commerciaux</p> <p style="text-align: center;"><b>ne sont pas suffisantes</b></p> <p>pour ramener la dette du pays à un niveau tolérable.</p> <p><b>Les Conseils du FMI et de la Banque mondiale décident que le pays peut bénéficier d'une aide au titre de l'initiative.</b></p>	
Tous les créanciers (multilatéraux, bilatéraux et commerciaux) s'engagent à alléger la dette au point d'achèvement «flottant». Le montant de l'aide fournie est fonction de l'effort nécessaire pour ramener la dette à un niveau tolérable; il est calculé à partir des dernières données disponibles au point de décision.					
		<b>Deuxième étape</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les pays établissent une seconde série d'antécédents favorables en appliquant les politiques convenues au point de décision (qui visent à atteindre le point d'achèvement «flottant») et liées au DSRP (intérimaire).</li> <li>• La Banque mondiale et le FMI apportent une assistance transitoire.</li> <li>• Le Club de Paris accorde un rééchelonnement des flux aux conditions de Cologne (réduction de 90 % de la VAN de la dette, ou davantage si nécessaire).</li> <li>• Les autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent un allègement de la dette à des conditions comparables.</li> <li>• Les autres créanciers multilatéraux accordent un allègement transitoire de la dette à des conditions discrétionnaires.</li> <li>• Tous les créanciers continuent d'appuyer la stratégie globale de réduction de la pauvreté conçue par les gouvernements concernés avec la participation de la société civile et de la communauté des donateurs d'aide.</li> </ul>					
		<b>Point d'achèvement « flottant »</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le point d'achèvement est lié à la mise en œuvre pendant au moins une année d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté, et notamment d'une politique de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel, pour les pays qui n'étaient pas admissibles au titre de l'initiative initiale (cas non rétroactifs), et à l'adoption d'un DSRP complet pour ceux qui étaient admissibles au titre de l'initiative initiale (cas rétroactifs).</li> <li>• Tous les créanciers apportent une aide déterminée au point de décision; l'allègement transitoire de la dette fourni entre le point de décision et le point d'achèvement est pris en compte dans le calcul de cette assistance.</li> <li>• Tous les groupes de créanciers accordent une réduction équivalente (en valeur actuelle nette) de leurs créances, déterminée par l'objectif de viabilité de la dette. Cet allègement n'est assorti d'aucune conditionnalité nouvelle : <ul style="list-style-type: none"> <li>– le Club de Paris accorde une réduction de la dette admissible aux conditions de Cologne (réduction de 90 % de la VAN de la dette, ou davantage si nécessaire) ;</li> <li>– les autres créanciers bilatéraux et commerciaux accordent des conditions au moins comparables sur le stock de la dette ;</li> <li>– les institutions multilatérales accordent un allègement de la dette, chacune d'elles choisissant parmi un menu d'options possibles et veillant à assurer une participation large et équitable de tous les créanciers concernés.</li> </ul> </li> </ul>					

Source : Fonds monétaire international, Rapport annuel 2001, septembre 2001.

A l'occasion du sommet du G8 à Cologne, en juin 1999, la France a décidé d'annuler la totalité des créances d'aide publique au développement () sur les pays éligibles à l'initiative PPTE. Par ailleurs, lors du sommet Afrique – France qui s'est tenu à Yaoundé, le 19 janvier 2001, la France a décidé d'accélérer une partie des allègements de dette bénéficiant aux pays éligibles à l'initiative PPTE.

Techniquement, la mesure consiste à porter de 90% à 100% le taux d'annulation des créances commerciales traitées en Club de Paris, dès que l'éligibilité à l'initiative a été prononcée par le FMI et la Banque mondiale (« point de décision »). Jusqu'à présent, cet allègement complémentaire n'intervenait que plus tard, lors du « point d'achèvement », date à laquelle les mesures d'allègement sont définitivement mises en œuvre.

Le rapport annuel sur les activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, déposé au mois de juillet 2001 sur le bureau des deux assemblées en application de l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998 indique que *« cette mesure conduira au total à annuler plus tôt environ 500 millions d'euros de créances, bénéficiant à 33 pays. Il s'agit d'un chiffre indicatif, extrêmement sensible aux conditions offertes par les traitements décidés en Club de Paris et au calendrier des points de décision et d'achèvement »*.

Les créances concernées sont les créances commerciales éligibles à un traitement en Club de Paris, c'est-à-dire les crédits à moyen et long terme ne relevant pas de l'aide publique au développement et contractés par l'Etat débiteur ou garantis par lui avant la « date butoir » fixée en Club de Paris (). Par souci d'équité, des mesures compensatrices seront mises en place au bénéfice des pays éligibles qui ont honoré les échéances dues à la France depuis qu'ils ont franchi le point de décision.

Cette mesure concerne potentiellement 33 pays sur les 36 pays éligibles (les autres n'ayant pas de dette de cette nature à l'égard de la France).

Parmi les 24 pays qui ont déjà franchi le point de décision, le Honduras et le Mozambique ne sont pas concernés, car ils bénéficient d'ores et déjà, dans le cadre du Club de Paris, de différés sur la totalité des échéances dues jusqu'au point d'achèvement (ces mesures exceptionnelles ayant été prises après les catastrophes naturelles qui ont frappé ces pays en 1988 et 2000). Il en va de même de São Tomé et Príncipe et de la Gambie, qui ne doivent pas à la France de dette concernée par la mesure. L'Ouganda et la Bolivie ont, quant à eux, déjà atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE.

La mise en œuvre de la mesure au profit des 18 autres pays sera échelonnée, selon leur situation au regard de l'initiative PPTE, des accords multilatéraux du Club de Paris et des accords bilatéraux portant application des précédents :

– pour le Guyana, la Mauritanie et la Tanzanie, des amendements seront apportés aux accords bilatéraux d'application des Clubs de Paris, déjà en vigueur,



qui ont suivi le point de décision ;

– le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, l’Ethiopie, la Guinée, la Guinée-Bissau, Madagascar, le Malawi, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Tchad en bénéficieront également dans le cadre des accords bilatéraux d’application des Clubs de Paris qui sont en cours d’établissement, les Clubs de Paris eux-mêmes ayant déjà eu lieu. Enfin, le Nicaragua, la Zambie et le Rwanda en bénéficieront selon la même procédure, une fois signé l’accord en Club de Paris.

Onze autres pays potentiellement éligibles bénéficieront de la mesure française lorsqu’ils auront atteint le point de décision de l’initiative PPTE (Birmanie, Côte d’Ivoire, Libéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Ghana, Togo).

Comme le précise le rapport précité du Gouvernement, *« s’agissant d’une décision prise sur une base bilatérale et volontaire, la France se réserve bien entendu la possibilité d’en différer le bénéfice pour un pays dont elle estimerait qu’il n’en remplit pas les conditions, même si la communauté financière internationale a décidé collectivement que le point de décision était atteint. A cette occasion, le Président de la République a indiqué que la France encourage les pays qui ne sont pas encore passés au point de décision à tout mettre en œuvre pour franchir cette étape sans délai, en mettant en place un cadre macroéconomique adapté et en définissant une stratégie de lutte contre la pauvreté. Il a souligné qu’une situation pacifique et respectueuse des droits de l’homme est un élément nécessaire à telle stratégie ».*

*« La décision française résulte de la volonté de donner plus rapidement davantage de marges de manœuvre financières à des pays qui sont pour la plupart durement frappés par la dégradation des termes de l’échange. Elle a été définie avec le souci de respecter le cadre et les principes de l’initiative PPTE, afin de maintenir sa crédibilité et de se placer dans la dynamique qu’elle insuffle notamment en matière de conditionnalité macroéconomique et de définition d’une stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, elle se cale sur le calendrier de l’initiative, les allègements démarrant au point de décision et non avant, et sur les critères d’éligibilité (pays se qualifiant effectivement à l’initiative et non liste initiale, qui comporte des pays qui ne sollicitent pas le bénéfice de l’initiative ou ne dépassant pas les critères d’endettement – Laos, Yémen, Vietnam, Angola et Kenya). Elle se démarque en cela des annonces britannique et canadienne d’un moratoire sur le service de dette, qui est immédiat dans les deux cas (même si le Royaume-Uni ne rétrocède les paiements, reçus uniquement, qu’au point de décision) et qui concerne les 41 pays pour le Royaume-Uni et une liste de pays ad hoc pour le Canada, sans référence explicite au stade du point de décision ».*

L’Assemblée nationale ne pourra manquer d’approuver un dispositif qui traduit, sur la plan financier, l’engagement de la France dans la lutte contre la pauvreté et au service du développement.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

\*  
\*      \*

*Article 40*

**Réforme de la garantie COFACE relative au financement du programme d'avions gros porteurs Airbus.**

*Texte du projet de loi :*

Le 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances est remplacé par les dispositions suivantes :

« 1° A la compagnie française du commerce extérieur :

a) pour ses opérations d'assurances des risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques et de certains risques dits extraordinaires ;

b) pour ses garanties spécifiques couvrant les risques de non paiement, dans des conditions prévues par décret ;

c) pour les opérations de gestion des droits et obligations afférents aux opérations et garanties mentionnées aux a) et b) ci-dessus ; ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Cet article a pour but de réformer le système de garantie COFACE relatif au financement des avions gros porteurs. Au système actuel de soutien à taux fixe accordé par les assureurs crédits européens au programme Airbus, est substitué un système de garantie inconditionnelle à 100 % comparable à celui utilisé pour les avions Boeing, qui permet un recours aux marchés financiers.

Cette réforme est menée de façon coordonnée avec nos partenaires britannique et allemand.

*Observations et décision de la Commission :*

Le présent article tend à étendre les compétences de la Coface à l'octroi de garanties contre tous risques de non-paiement, dans des secteurs ou pour des opérations spécifiques, afin de faire bénéficier les exportations d'avions gros porteurs (Airbus) d'un soutien public identique à celui dont bénéficie Boeing de la part des autorités américaines.

***I.- Le soutien public à l'exportation d'avions commerciaux gros porteurs : une diversité encadrée***

*A.- L'accord sectoriel de l'OCDE sur les crédits à l'exportation*

*d'aéronefs civils*

Les exportations d'avions commerciaux gros porteurs peuvent, comme les autres exportations de marchandises, bénéficier des mécanismes de soutien public aux exportations mis en place par les Etats. Au début des années 1970, les gouvernements de plusieurs pays de l'OCDE ont éprouvé le besoin de mettre de l'ordre dans les systèmes de crédit à l'exportation, afin d'éliminer les distorsions

entre les échanges. En 1976, le sommet du G7, à Rambouillet, a servi de toile de fond à l'adoption par un nombre limité de pays de l'OCDE d'un « consensus » sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Deux ans plus tard, en avril 1978, vingt pays membres ont conclu un « Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation », qui a connu par la suite quelques ajustements et compléments.

Il convient de noter que l'Arrangement n'est pas un acte officiel du Conseil de l'OCDE et ne présente pas de caractère contraignant. Cependant, les Etats participants respectent fidèlement ses dispositions, même en l'absence de tout mécanisme de règlement des différends.

A la fin des années 1990, on pouvait porter à l'actif de l'Arrangement plusieurs succès notables, comme l'élimination progressive des bonifications d'intérêt, la mise en œuvre de règles précises en matière d'aide liée ou encore l'établissement d'un lien plus étroit entre les primes d'assurance crédit et le risque encouru, en vue de satisfaire à l'obligation, visée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de percevoir des primes qui ne soient pas insuffisantes pour couvrir les frais d'exploitation et les pertes à long terme.

Les spécificités des exportations aéronautiques ont amené les participants à l'Arrangement à compléter les dispositions générales de celui-ci par un « Accord sectoriel sur les crédits à l'exportation d'aéronefs civils ». De la même façon, il existe un accord sectoriel sur les crédits à l'exportation de centrales nucléaires et un accord sectoriel sur les crédits à l'exportation de navires. Dans sa partie relative aux avions commerciaux gros porteurs neufs <sup>(1)</sup>, l'accord sectoriel «  *vise à établir un équilibre harmonieux qui, sur tous les marchés :*

- « *égalise les conditions financières de concurrence entre tous les participants ;*
- *neutralise les conditions de financement des participants en tant que critères dans le choix entre aéronefs concurrents ;*
- *évite toute distorsion de concurrence ».*

Les principales caractéristiques de l'accord sectoriel sont les suivantes :

- un versement comptant de 15% est exigé pour toute transaction. Pour ce versement comptant, le soutien public ne peut être accordé que sous forme d'assurance ou de garantie contre les risques usuels non liés à une opération de crédit ;
- les crédits à l'exportation ne peuvent avoir une durée supérieure à 12 ans ;
- le soutien public aux crédits à l'exportation ne peut porter que sur 85% du montant du prix total de chaque aéronef ;
- le soutien public peut prendre deux formes, qui ne sont pas exclusives

l'une de l'autre :

une garantie inconditionnelle sur le crédit export ou une assurance crédit à l'exportation « classique » ;

un « *soutien financier direct* », qui désigne, selon l'Arrangement de l'OCDE, les crédits ou financements accordés directement par les autorités publiques, les refinancements et les soutiens d'intérêts.

Le soutien financier direct est, lui aussi, soumis à un faisceau de conditions

– les seules monnaies dans lesquelles il peut être accordé sont le dollar, l'euro et la livre sterling ;

– les taux d'intérêt appliqués aux crédits à l'exportation ne peuvent être inférieurs à un taux minimum fixé tous les quinze jours, pour chaque monnaie autorisée, par rapport au rendement moyen des obligations du secteur public. Ces taux sont couramment appelés « taux LASU », du fait de l'acronyme anglais de l'accord sectoriel ;

– des offres de financement au taux LASU (pour la monnaie dans laquelle sera libellé le contrat) peuvent être présentées à intervalle régulier aux emprunteurs, entre la date de signature du contrat et la date de livraison des appareils. Le taux éventuellement retenu par l'emprunteur est alors irrévocable. Si l'emprunteur n'a pas retenu de taux ou n'a pas exercé son option, son financement s'effectue à taux variable.

### *B.- Des choix différents en Europe et aux Etats-Unis*

C'est donc à l'intérieur des espaces de liberté laissés par l'accord sectoriel de l'OCDE que se sont développés, à partir des années 1980, les soutiens publics aux exportations d'avions gros porteurs.

Aux Etats-Unis, le soutien public aux exportations est assuré par l'Ex-Im Bank, agence gouvernementale autonome. Celle-ci propose trois options pour le financement d'avions gros porteurs :

– une garantie totale et inconditionnelle jusqu'à 85% du coût total du prix du contrat ;

– une garantie totale et inconditionnelle sur 42,5% de la valeur du contrat, associée à un prêt direct de l'Ex-Im Bank au taux LASU applicable sur 42,5% de la valeur du contrat. Le prêt direct de l'Ex-Im Bank est remboursé après le prêt commercial ;

– une garantie totale et inconditionnelle sur 22,5% de la valeur du contrat, associée à un prêt direct de l'Ex-Im Bank au taux LASU applicable sur 62,5% de la valeur du contrat. Ces deux prêts sont remboursés simultanément.

Au vu des pourcentages indiqués ci-avant, chacun peut constater que le soutien public de l'Ex-Im Bank s'applique sur la totalité de l'encours du crédit à l'exportation, dans le respect des « règles » fixées par l'accord sectoriel de l'OCDE.

Dans les faits, les financements soutenus par l'Ex-Im Bank prennent la forme de la garantie totale et inconditionnelle sur 85% du montant du contrat (c'est-à-dire sur la totalité du montant de l'assurance crédit), financé par le biais d'un taux variable indexé sur le court terme (6 mois). Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès de la direction du Trésor, l'Ex-Im Bank s'est toujours refusée à assumer le risque de taux qui résulte de la mise en œuvre d'un financement au taux LASU stabilisé sur toute la durée du prêt concerné.

En France, le soutien public aux exportations est assuré par la Coface, qui couvre le risque de crédit de la banque prêteuse par le biais d'une police d'assurance crédit à l'exportation de facture tout à fait classique. Il en résulte un décalage sensible en termes de conditions de taux entre une offre américaine et une offre européenne.

En effet, conformément à la philosophie générale des activités d'assurance, une partie du risque doit rester supportée par l'assuré. A cette fin, trois restrictions sont imposées à l'indemnisation d'éventuels défauts de paiement :

- le montant assuré ne représente que 95% du montant du crédit à l'exportation ;

- l'indemnisation ne peut être accordée qu'à l'expiration d'un délai constitutif du sinistre, qui est égal à 90 jours ;

- l'assurance ne couvre pas le risque fiscal (impositions non prévues dans le contrat), le risque de documentation (par exemple, incertitudes résultant d'une rédaction défectueuse ou ambiguë des conventions de prêts) et les risques juridiques (si, par exemple, la Coface exige que la banque sécurise son prêt par le biais d'une hypothèque de premier rang et que la banque connaît des difficultés dans la mise en place de cette hypothèque).

La solution retenue est identique en Allemagne, partenaire de la France dans le programme Airbus aux côtés du Royaume-Uni : le soutien public y est réalisé par l'intermédiaire d'un assureur crédit, Hermes, pour la part des Airbus relevant d'une exportation allemande.

L'indemnisation susceptible d'être accordée par la Coface ou Hermes est donc partielle, différée et conditionnelle. A l'inverse, l'indemnisation susceptible d'être accordée par l'Ex-Im Bank est totale, immédiate et inconditionnelle.

Cette différence a des répercussions logiques en termes de marge bancaire. Pour les financements bénéficiant de la garantie de l'Ex-Im Bank, le risque supporté par la banque est nul, donc les marges bancaires sont très faibles (quelques points de base) car la concurrence est très vive. Des financements similaires assurés par la

Coface ou Hermes seraient assortis de marges bancaires équivalant à 20 à 50 points de base, selon les informations fournies à votre Rapporteur général par la direction du Trésor.

En contrepartie, Airbus offre à ses clients la possibilité de bénéficier d'un financement à taux fixe. De plus, le client se voit offrir la possibilité de fixer le taux à tout moment (par période de quinze jours) pendant une période de trois ans située entre la signature du contrat et la date de livraison de chaque appareil. Cette offre est attractive :

– s'il le souhaite, le client peut bénéficier d'un taux fixe, qui contribue à stabiliser ses perspectives financières sur toute la durée de vie de l'emprunt ;

– le client a toute latitude pour décider ou ne pas décider, en fonction des hypothèses qu'il retient quant à l'évolution comparée des taux LASU et des taux courts, de retenir un taux d'intérêt, à la date qui lui convient le mieux. Bien entendu, les clients retiennent des taux lorsqu'ils estiment que les taux longs sont à leur plancher et qu'une remontée durable est sur le point de survenir ;

– cependant, à la date de livraison de chaque appareil, le client qui a retenu un taux peut décider de l'abandonner et de se financer à taux variable, s'il estime que cette solution est plus avantageuse pour lui ;

– l'option dont bénéficie le client est totalement gratuite : aucune majoration n'est appliquée au taux LASU calculé par l'OCDE ; aucune pénalité n'est due si le taux choisi pendant la période de trois ans n'est finalement pas retenu définitivement, à la date de livraison de chaque appareil.

Concrètement, en France, la stabilisation des taux d'intérêt est assurée par Natexis. Au Royaume-Uni, la solution retenue par l'*Export Credit Guarantee Department*, établissement public placé sous la tutelle du ministre du commerce et de l'industrie mêle l'octroi d'une garantie totale, immédiate et inconditionnelle et la stabilisation du taux d'intérêt des crédits à l'exportation.

Il est difficile de classer de façon « quantitative » les modalités de soutien aux exportations pratiquées de part et d'autre de l'Atlantique. L'intervention de l'Ex-Im Bank conduit à un coût de financement statistiquement plus faible, mais entaché d'incertitude. L'intervention de la Coface et d'Hermes offre au client une grande souplesse dans la maîtrise de sa charge de financement, ce qui constitue une compensation réelle mais très qualitative.

## **II.- La fin des exceptions française et allemande**

On pourrait se demander pourquoi il est proposé aujourd'hui d'abandonner un système qui ne semble pas avoir suscité de réelles difficultés d'application depuis une vingtaine d'années et qui a pu contribuer à crédibiliser l'offre présentée par Airbus à ses clients internationaux, lui permettant ainsi de s'affirmer comme un autre constructeur aéronautique de référence sur un marché de plus en plus concurrentiel.

Des facteurs circonstanciels et structurels se conjuguent pour expliquer cette évolution nécessaire.

### *A.- Les raisons d'un changement*

L'organisation du financement d'un aéronef autour d'un taux d'intérêt stabilisé fait peser un risque de taux sur l'organisme qui met en œuvre la stabilisation, donc, indirectement, sur l'Etat qui lui a accordé sa garantie.

Le taux d'intérêt stabilisé, égal au taux LASU à la date où les deux parties sont convenues de le fixer, inclut trois composantes :

- la prime d'assurance crédit, qui revient à la Coface (0,5%) ;
- la marge bancaire, égale à 0,55% lorsque les clients présentent de « bons risques » et 0,75% lorsque les clients présentent des risques plus importants ;
- le taux d'intérêt proprement dit, qui revient à la banque créditrice.

La stabilisation consiste à compenser à la banque créditrice les pertes qu'elle subit lorsque son coût de refinancement dépasse le taux du crédit hors marge bancaire et hors prime d'assurance. Inversement, le gestionnaire de la procédure de stabilisation récupère auprès de la banque créditrice les gains réalisés lorsque le coût de refinancement est inférieur au taux du crédit hors marge bancaire et hors prime d'assurance. La comparaison des taux d'intérêt et la réalisation des flux financiers d'ajustement intervient tous les six mois. Le taux d'intérêt retenu pour calculer le coût de refinancement est le taux Euribor à 6 mois. En définitive :

- le client bénéficie d'un financement à taux fixe ;
- la banque créditrice reçoit un taux d'intérêt variable, égal au coût de sa ressource majoré de la marge bancaire, donc ne supporte aucun risque de taux ;
- l'Etat, par l'intermédiaire de Natexis, supporte un risque de taux.

Il convient de noter que la procédure de stabilisation, à double sens, est susceptible de fonctionner à l'équilibre, sur le moyen terme : la procédure est bénéficiaire quand la courbe des taux est suffisamment pentue ; elle est déficitaire quand la courbe des taux est trop plate. Dans les faits, la procédure a plutôt été bénéficiaire pour les finances publiques car, dans une perspective longue, l'écart entre les taux LASU et les taux à court terme est resté supérieur à la somme de la marge bancaire et de la prime d'assurance.

Cependant, de fortes pressions sont apparues à l'encontre du système de taux LASU et de la stabilisation aux moments où les marchés financiers ont donné l'impression de s'engager dans la voie d'un relèvement important et durable des taux d'intérêt et d'un aplatissement de la courbe des taux. C'est ainsi que des inquiétudes assez vives ont vu le jour au début des années 1990, lorsque la courbe



des taux était plate ou inversée du fait du resserrement des politiques monétaires européennes calquées sur la politique monétaire de la République fédérale d'Allemagne. De même, l'année 1994 a vu un resserrement de la politique monétaire décidée par la Réserve fédérale des Etats-Unis, qui s'est ensuite partiellement propagée dans le reste du monde.

L'impulsion décisive est venue dans le courant de l'année 2000. La remontée des taux longs, à partir d'un point bas atteint en janvier 1999, aux environs de 3,7%, s'est achevée vers le mois de février 2000 aux environs de 5,5%. Cependant, les taux courts (Euribor 3 mois) ont commencé à monter à partir du mois d'octobre 1999 et le mouvement ne s'est interrompu qu'au mois de novembre 2000. L'année 2000 a donc été caractérisée par un **fort aplatissement de la courbe des taux**, phénomène qui s'est déroulé sur près de douze mois.

### La courbe des taux dans la zone euro en 2000

*Source : CDC Ixis Capital Markets, Panorama sur l'obligataire en 2000, Special Report, 12 mars 2001*

Le risque était donc fort de voir des compagnies aériennes « sécuriser » un taux LASU faible pendant les derniers mois de 1999 ou les premiers mois de 2000 et provoquer, du fait de la remontée des taux d'intérêt de marché et de l'aplatissement de la courbe des taux, une dépense de stabilisation importante.

De plus, le maintien sur une période prolongée d'une courbe des taux trop plate aurait pu donner des arguments aux détracteurs du système de stabilisation : en forçant le trait, celui-ci aurait pu apparaître comme un soutien aux exportations sous forme de bonification d'intérêt. Ce n'est pas l'esprit de l'accord sectoriel de l'OCDE, ni, d'ailleurs, l'approche retenue par les défenseurs de la stabilisation, ni même une conséquence nécessaire du mécanisme de stabilisation (). Pour autant, il convenait d'éviter toute possibilité de confrontation stérile avec les autres pays signataires de l'accord sectoriel.

Par ailleurs, le principe de « parité des efforts » entre les trois assureurs crédit européens impliqués dans le soutien aux exportations d'Airbus oblige à prendre en compte la décision de l'assureur crédit britannique de réduire son exposition au risque de taux.

Chaque appareil produit par Airbus Industrie inclut une part d'origine française, une part britannique et une part allemande, dans des proportions variables qui dépendent, notamment, de la motorisation retenue. L'assureur crédit gérant les procédures publiques de chaque pays a donc pour mission de couvrir la part « nationale » du prix de vente. Par ailleurs, compte tenu du fait que certaines parties

des appareils ont une provenance géographique autre, les trois assureurs crédit ont décidé de couvrir également ces parts « étrangères ». Il aurait été délicat, par exemple, qu'Airbus Industrie doive se retourner vers l'Ex-Im Bank pour garantir la part américaine représentative des moteurs General Electric qui sont parfois montés sur ses avions.

Comme votre Rapporteur général l'a indiqué ci-avant les parts française et allemande sont couvertes par une assurance crédit « classique » assortie d'une stabilisation des taux d'intérêt, le client disposant d'un option de taux gratuite exerçable pendant trois ans. La part anglaise est couverte par l'*Export Credit Guarantee Department* (ECGD).

Or, le Gouvernement britannique a décidé d'accroître l'autonomie financière de l'ECGD, en créant un « fonds commercial » doté d'un capital de 2,9 milliards de livres sterling à partir du mois d'avril 2002 et en calquant plus étroitement les missions et modes opératoires de l'ECGD sur ceux d'un établissement financier de droit commun. L'objectif consiste à doter l'ECGD de méthodes de gestion du risque plus modernes et à améliorer l'articulation des risques portés par chaque dossier avec l'exposition globale du portefeuille de garanties et de créances (). La réforme de l'ECGD vise également à offrir à cet organisme plus de flexibilité dans la fixation de ses primes et commissions, dans le mode de fixation de ses couvertures et dans l'étendue des marchés susceptibles d'être abordés ().

A titre transitoire, l'ECGD fonctionne « fictivement » avec ce qui est appelé un *shadow capital* depuis le mois d'avril 2001, c'est-à-dire qu'il organise ses opérations et pilote sa gestion selon les principes et avec les indicateurs qui seront appliqués effectivement à partir du mois d'avril 2002. Cependant, même après cette date, l'établissement restera placé sous la tutelle du ministre de l'industrie et du commerce ().

De ce fait, l'ECGD a fait savoir à ses partenaires français et allemand, au mois de décembre 2000, qu'il considérait que le risque de taux inhérent à la procédure de stabilisation assortie d'une option de taux gratuite pendant trois ans était excessif au regard de son nouveau cadre de gestion. Cette annonce a accéléré le calendrier de la réforme : selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, l'ECGD prévoyait de supprimer le système actuel au mois d'avril 2001. Cependant, à la suite d'une intervention directe des ministres français et allemand concernés, chargés de l'économie, les autorités britanniques ont accepté de prolonger d'un an la vie du système de stabilisation LASU tel que pratiqué actuellement, repoussant ainsi l'échéance au mois d'avril 2002.

A cette date, la part anglaise des Airbus, par l'intermédiaire de l'ECGD, aurait donc pu bénéficier de financements en tout point équivalents à ceux proposés par l'Ex-Im Bank aux clients de Boeing, conduisant à des taux d'intérêt effectifs similaires de part et d'autre de l'Atlantique. En revanche, les parts française et allemande auraient conduit à des financements portant des taux d'intérêt supérieurs, comme votre Rapporteur général l'a déjà exposé ci-avant. *In fine*, les conditions de financement d'Airbus auraient été sensiblement dégradées.

La réforme du mécanisme de soutien aux exportations vise aussi à moderniser l'ensemble du système de financement de l'aéronautique, grâce à une meilleure utilisation des instruments de marché.

Les marchés financiers se sont enrichis, depuis quelques lustres, de ces nouveaux instruments que sont les titres adossés à des créances. Il existe désormais, par exemple, des véhicules d'investissement adossés aux encours de cartes de crédits, aux crédits étudiants ou aux crédits automobiles. Pour financer ces crédits, les établissements financiers n'agissent plus comme prêteur direct mais mettent en place une structure *ad hoc* dont ils proposent les titres aux investisseurs. Cette structure *ad hoc* est titulaire des créances constituées sur les titulaires de cartes de crédit, les étudiants ou les acheteurs de véhicules automobiles. Elle reçoit les intérêts de ces crédits, encaisse le remboursement du principal et rémunère les porteurs de ses parts.

Depuis quelques années, ce mode de financement s'est développé dans le domaine aéronautique, permettant à l'épargnant de toute catégorie d'investir dans le financement des flottes aériennes. Au-delà de la satisfaction des besoins d'investisseurs (qui ont, pour la plupart, une surface financière autre que celle des personnes citées ci-avant), ce procédé permet aussi à un établissement de crédit de dynamiser la gestion de ses actifs en procédant à la titrisation de certaines créances et en les regroupant dans un support financier *ad hoc* dont il vend les parts à des investisseurs. L'établissement réduit son exposition au risque et fait entrer de la trésorerie.

Le marché américain est déjà mûr pour ce type de financement. Or, toute transaction commerciale aéronautique avec l'étranger devant recueillir une garantie de l'Ex-Im Bank, les titres adossés à des crédits export aéronautiques américains bénéficient, de fait, de la garantie totale et inconditionnelle accordée à ces crédits. Leur risque intrinsèque apparaît donc aux yeux des investisseurs potentiels comme équivalent à celui du risque souverain américain.

Chacun conçoit alors que créer un marché équivalent en Europe, d'une part, et mobiliser les ressources des investisseurs européens et extra-européens en direction des titres adossés émis sur ce marché, d'autre part, nécessite de rendre ceux-ci aussi attractifs que les titres de même nature proposés aux Etats-Unis. Ceci implique de les « couvrir » avec une garantie de même nature, c'est-à-dire totale et inconditionnelle, portant sur les crédits export aéronautiques.

### *B.- Le dispositif proposé par le Gouvernement*

Le présent article propose de compléter l'énumération des activités de la Coface qui peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat par la mention, dans un alinéa *b*, des « *garanties spécifiques couvrant les risques de non-paiement, dans des conditions prévues par décret* ».

Compte tenu des développements ci-avant consacrés au contexte de la

réforme, votre Rapporteur général précisera simplement ici les points suivants :

– il est fait expressément mention des « *garanties* », par opposition aux « *opérations d'assurance* » évoquées au point *a* précédent ;

– ces garanties couvrent le risque de non-paiement (ce qui est la quintessence du risque...), c'est-à-dire sont inconditionnelles. A l'opposé, les opérations d'assurance mentionnées au point *a* ne couvrent que certains risques, définis par leur nature : les risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques et certains risques dits extraordinaires ;

– les garanties sont « *spécifiques* » en ce sens qu'elles ne sauraient constituer le mode de fonctionnement normal de la Coface en matière de soutien public aux crédits à l'exportation. Pour cette raison, les conditions d'octroi de ces garanties seront définies « *dans des conditions prévues par décret* ». Votre Rapporteur général doit noter que la formulation retenue ne limite pas l'étendue des futures « *garanties spécifiques* » au seul financement des exportations aéronautiques. On pourrait tout à fait envisager que ce dispositif soit étendu, ultérieurement, à certains autres catégories d'exportations (trains à grande vitesse, satellites, etc.), sous la réserve que ces garanties restent « *spécifiques* », c'est-à-dire bien ciblées.

En définitive, le présent article tend à harmoniser les systèmes de soutien public aux exportations aéronautiques tout en réduisant le risque de taux auquel sont exposées les finances de l'Etat. Le « *prix* » est modique puisqu'il se limite à couvrir à 100% le risque de défaut des compagnies aériennes au lieu de 95% précédemment. Il s'agit donc d'une mesure qui doit recueillir l'approbation de l'Assemblée nationale.

\*  
\*      \*

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

#### *Article 41*

### **Prolongation des missions confiées par l'Etat à Natexis.**

#### *Texte du projet de loi :*

Au premier alinéa du I de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 (n° 97-1239 du 29 décembre 1997), les mots : « 31 décembre 2001 » sont remplacés par les mots : « 31 décembre 2005 ».

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

La loi de finances rectificative pour 1997 attribue la gestion des procédures publiques à Natexis SA ou à toute société qu'elle contrôle au sens de l'article 351-1 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, pour une durée de quatre ans. Cette délégation arrive à échéance le 31 décembre 2001.

Il est proposé de reconduire pour quatre ans la durée de la mission confiée à Natexis.

*Observations et décision de la Commission :*

### ***I.- Les mutations du gestionnaire des procédures publiques***

L'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 (n° 97-1239 du 29 décembre 1997) a confié à Natexis SA, ou à toute société qu'elle contrôle au sens de l'article 351-1 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, la gestion de douze procédures publiques antérieurement gérées par le Crédit national ou la Banque française du commerce extérieur (BFCE).

Ces deux entreprises s'étaient vu confier par l'Etat la gestion de plusieurs missions constituant des éléments importants du dispositif français de soutien public au développement et au financement des exportations. Le Crédit national a pris le contrôle de la BFCE en janvier 1996 puis, en juin 1997, le Crédit national, devenu Natexis SA, a apporté à la BFCE, devenue Natexis Banque, l'intégralité de ses activités de banque commerciale. Natexis SA devenait ainsi une société holding qui avait vocation à assurer la cohérence et le pilotage de toutes les activités du groupe Natexis.

Un nouveau rapprochement bancaire a eu lieu en 1999. Le 27 juillet 1999, les assemblées générales extraordinaires de la Caisse centrale des banques populaires (CCBP) et de Natexis SA ont approuvé l'apport à Natexis SA des activités opérationnelles de la CCBP, donnant naissance à une nouvelle entité : Natexis Banques populaires.

L'année 2000 a été mise à profit pour simplifier la structure du groupe bancaire. En effet, la société de tête (Natexis Banques populaires) et sa principale filiale opérationnelle (Natexis Banque) fonctionnaient de manière intégrée depuis le début de 1999. La séparation en deux entités juridiques distinctes ne s'imposait plus. En conséquence, le 28 juin 2000, l'assemblée générale des actionnaires de Natexis Banques populaires a approuvé la fusion – absorption de Natexis Banque par sa maison mère. La fusion a pris effet au 30 juin 2000. Cette opération emporte transmission universelle du patrimoine de Natexis Banque à Natexis Banques populaires, entraînant la disparition de Natexis Banque.

### ***II.- Douze procédures inégalement actives***

Les douze procédures publiques prévues par l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 sont, pour partie, en voie d'extinction. Cependant, certaines restent très actives, comme en témoigne le montant ou l'évolution de leur encours au 30 septembre 2001. Votre Rapporteur général a donc jugé utile de dresser un panorama exhaustif de ces procédures, en présentant en premier lieu les quatre procédures « actives ».

### **La stabilisation des taux d'intérêt pour les crédits à l'exportation.**

Cette procédure vise à protéger les banques ayant accordé des crédits à l'exportation à moyen ou long terme contre le risque de taux auquel elles s'exposent du fait de leur structure de financement. En effet, même si elles accordent des prêts à moyen ou long terme, les banques cherchent généralement à conserver des engagements à court terme, afin de profiter de la souplesse qu'ils procurent. Leur compte de résultat est donc sensible aux fluctuations des taux à court terme, qui peuvent être importantes et durables et grever le coût des ressources alors que la rémunération des emplois reste fixe.

La stabilisation consiste à compenser à la banque créditrice les pertes qu'elle subit lorsque son coût de refinancement (marge bancaire incluse) dépasse le taux du crédit à l'exportation. Inversement, le gestionnaire de la procédure de stabilisation récupère auprès de la banque créditrice les gains réalisés lorsque le coût de refinancement, marge incluse, est inférieur au taux du crédit à l'exportation. Le taux d'intérêt retenu pour calculer le coût de refinancement est le taux Euribor à 6 mois. Une vue globale des flux financiers montre que :

- l'exportateur propose un financement à taux fixe à son client, ce qui dégage à moyen et long terme l'horizon financier de celui-ci ;
- la banque créditrice reçoit un taux d'intérêt variable, égal au coût de sa ressource majoré de la marge bancaire, donc ne supporte aucun risque de taux ;
- l'Etat, par l'intermédiaire de Natexis, supporte un risque de taux mais la procédure de stabilisation, à double sens, est susceptible de fonctionner à l'équilibre, sur le moyen terme.

La marge bancaire est librement déterminée par les règles normales de concurrence pour la stabilisation des taux à court terme, qui est désormais résiduelle. Pour la stabilisation des taux de crédit à l'exportation à moyen et long terme, la marge bancaire est réglementée : elle varie entre 55 et 75 points de base selon la qualité de crédit du client partie prenante à la transaction commerciale ayant fait l'objet d'un crédit export.

Votre Rapporteur général rappelle que le taux des crédits à l'exportation est encadré par l'« Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public », conclu en 1978 et auquel participent, notamment, les Etats membres de la Communauté européenne, le Japon et les Etats-Unis. Ces taux ne peuvent être inférieurs à un taux minimum déterminé, pour chaque monnaie et, le cas échéant, en fonction de la durée du crédit, qui est appelé « taux d'intérêt commercial de référence » (TICR). Les TICR sont révisés tous les mois.

En vertu des dispositions du II de l'article 41 de la loi précitée, la stabilisation des taux d'intérêt et les opérations connexes destinées à la couverture des risques y afférents peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat, qui est accordée

par arrêté du ministre chargé de l'économie.

L'encours des crédits stabilisés s'élevait à 81 milliards de francs (12,35 milliards d'euros) au 31 décembre 1996 et à 125 milliards de francs environ (19 milliards d'euros) au 30 septembre 2001.

**La gestion de prêts du Trésor aux Etats étrangers et aux entreprises des services publics ayant obtenu la garantie de leur Gouvernement ou de leur banque centrale.**

Dans cette procédure, exercée antérieurement par le Crédit national, Natexis est chargé de verser les montants accordés et d'encaisser les remboursements. La société agit ainsi comme mandataire de l'Etat, rémunéré à cette fin. L'encours des prêts concernés s'élevait à 44,1 milliards de francs (6,72 milliards d'euros) au 30 juin 1997, montant proche de celui enregistré au 30 septembre 2001 (42 milliards de francs, soit 6,4 milliards d'euros).

La créance détenue sur l'Etat étranger ou l'entreprise bénéficiant de sa garantie est propriété de l'Etat. Cependant, elle est portée par Natexis et, à ce titre, incluse dans le « patrimoine d'affectation » dont la mise en œuvre a été décidée par le III de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997.

**La gestion de dons du Trésor destinés à des opérations d'aide extérieure.**

Le Crédit national intervenait dans les mêmes conditions que pour la procédure relative aux prêts du Trésor.

**La gestion d'avances remboursables consenties en application de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-1293 du 21 décembre 1963) modifié par l'article 90 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967.**

L'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-1293 du 21 décembre 1963) a autorisé le Gouvernement à passer, pour le lancement de matériels aéronautiques, des contrats accordant des avances remboursables « *au fur et à mesure des ventes* ». L'article 20 de la loi de finances rectificative pour 1964 (n° 64-1278 du 23 décembre 1964) a créé le compte de commerce n° 904-15 destiné à retracer les dépenses et recettes résultants des avances remboursables. Il avait été jugé – à juste titre – que le système initial, reposant sur la procédure des fonds de concours, n'était pas réellement satisfaisant. L'article 90 de la loi de finances initiale pour 1968 (n° 67-114 du 21 décembre 1967) a étendu l'objet des contrats d'avances remboursables au financement de « *matériels d'armement complexes* ».

Cette procédure bénéficie essentiellement aux PME des deux secteurs d'activité considérés, Natexis ayant pour mission d'instruire les dossiers présentés par ces entreprises et de gérer les avances et les remboursements.

Selon les informations recueillies auprès de la direction du Trésor, la

procédure vit en « circuit fermé » depuis plusieurs années, les remboursements assurant le financement des avances nouvelles. Le budget général n'aurait effectué aucun versement depuis 1982.

L'encours des avances au 30 septembre 2001 s'élevait à 780 millions de francs environ (119 millions d'euros), les données relatives aux premiers trimestres de 2001 faisant apparaître des flux financiers (en recettes et en dépenses) correspondant à 1% environ de ce stock.

### **La gestion des accords de réaménagement de dettes conclus entre la France et des Etats étrangers.**

Dans le cadre des accords de réaménagement et de consolidation de dettes conclus en Club de Paris avec certains Etats étrangers, il a pu être demandé à la BFCE – essentiellement pour des raisons budgétaires – de refinancer par l'emprunt les créances impayées, jusqu'en 1989, pour les prêts du Trésor, gérés par la Banque de France, et, à partir de 1989, pour les prêts garantis par la Coface. Les emprunts émis par la BFCE sur le marché pour se procurer les ressources nécessaires bénéficiaient, naturellement, de la garantie de l'Etat.

L'encours afférent à la Coface a été entièrement amorti mais la procédure n'a pas été close formellement. En revanche, l'encours afférent à la Banque de France s'élève encore à 24 millions de francs environ (3,7 millions d'euros) au 30 septembre 2001, alors que la procédure est formellement close. L'encours résiduel devrait être entièrement amorti en janvier 2012.

### **La gestion de l'indemnisation au titre des réparations des dommages de guerre.**

Cette mission remonte à l'origine du Crédit national, en 1919. Elle a été étendue aux lendemains de la seconde guerre mondiale. Le Crédit national était chargé, pour le compte de l'Etat, de l'émission et de la gestion des titres nominatifs émis par la Caisse autonome de reconstruction au profit des particuliers. La procédure, close depuis 1986, était financée sur les ressources de l'Etat.

Du fait de la prescription trentenaire, les titres encore en circulation pourront être présentés au remboursement jusqu'en 2025. L'amortissement de ces titres est aléatoire, ceux-ci étant très dispersés et n'apparaissant, en pratique, qu'à l'occasion de successions. L'encours est d'environ 3 millions de francs (0,5 million d'euros) au 30 septembre 2001. Selon la direction du Trésor, une grande partie du coût de cette procédure résulte du volume qu'il convient de mobiliser pour stocker physiquement les dossiers des bénéficiaires.

### **La gestion des prêts consentis au titre du compte « Prêts du fonds de développement économique et social ».**

Dans le cadre des programmes de modernisation et d'équipement, l'Etat pouvait confier au Crédit national (et à d'autres organismes) l'octroi de prêts à des établissements, des entreprises ou à des collectivités qui réalisent des projets



d'équipement en accord avec les objectifs prévus dans ces plans ou liés à la mise en œuvre d'actions spécifiques, notamment en matière de productivité, d'action régionale, de conversion et de décentralisation.

Le décret n° 60-703 du 15 juillet 1960 distingue deux types de prêts : ceux consentis par le Crédit national à ses propres risques et ceux consentis pour le compte et aux risques du Trésor. La première de ces procédures est close et son encours s'est réduit à moins de 4 millions de francs (0,6 million d'euros) au 30 septembre 2001. La seconde n'est pas formellement close, mais elle n'est plus utilisée et l'encours résiduel décroît peu à peu. Il n'était plus que de 446 millions de francs environ (68 millions d'euros) au 30 septembre 2001.

**La gestion des garanties antérieurement accordées par la BFCE aux investissements dans les Etats étrangers en application de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 1971 (n° 71-1025 du 24 décembre 1971).**

A partir de 1972, l'Etat a confié à la BFCE la gestion des garanties accordées par le Trésor à des investissements réalisés par des entreprises françaises dans certains pays étrangers signataires d'un accord sur la protection des investissements avec la France. Cette mission a été transférée à la Coface en mai 1992, le rôle de la BFCE se limitant, depuis lors, à la gestion des garanties consenties avant cette date. La garantie des investissements est une procédure équilibrée par le Trésor. Au 30 septembre 2001, l'assiette garantie s'élevait à 550 millions de francs (84 millions d'euros), l'extinction définitive de la procédure devant intervenir en 2012.

**La gestion des opérations antérieurement engagées par la BFCE en application de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1965 (n° 65-1154 du 30 décembre 1965).**

Jusqu'en 1989, la BFCE bénéficiait d'un monopole sur l'octroi des crédits à l'exportation à long terme, en francs et en devises, faisant l'objet d'un soutien public. La BFCE finançait la fraction à plus de 7 ans des crédits, sur ses ressources propres et avec la garantie de l'Etat. Depuis 1989, ces crédits ne sont plus soumis à aucun monopole et sont désormais accordés par les banques, qui peuvent bénéficier de la procédure de stabilisation de taux selon les mêmes modalités que les crédits à moyen terme.

La gestion de cette procédure ne concerne donc plus que les encours résiduels des crédits octroyés avant 1989. Il s'agit essentiellement du financement de la centrale nucléaire de Daya Bay (République populaire de Chine) et de quelques dossiers importants en Inde. L'encours s'élève à 7 milliards de francs environ (1,07 milliard d'euros) au 30 septembre 2001, son extinction définitive étant prévue en décembre 2016.

Il convient de noter que Natexis supporte un risque en capital sur les encours liés à cette procédure. En effet, la garantie de l'Etat s'exerce, *via* la Coface, sur 95% seulement de l'encours de chaque crédit à l'exportation.

**La gestion des opérations antérieurement engagées par la Caisse française de développement industriel.**

La Caisse française de développement industriel (CFDI), filiale du Crédit national, a été constituée en 1983 pour l'octroi de prêts liés au plan de modernisation et d'équipement, financés sur ses ressources propres avec la garantie de l'Etat. Chaque prêt donnait lieu à une convention entre l'Etat et la CFDI et à la signature d'un arrêté de garantie.

L'activité liée à cette procédure ne consiste plus qu'à gérer les opérations engagées dans le passé. L'encours résiduel s'élevait à environ 1.260 millions de francs environ (192 millions d'euros) au 30 septembre 2001. Il doit normalement s'éteindre en juillet 2019.

**La gestion des opérations antérieurement engagées par le Crédit national au titre des prêts sur procédures spéciales en application de la convention passée entre l'Etat et le Crédit national en date du 22 décembre 1981.**

Cette procédure visait des opérations d'emprunts et de prêts réalisées par le Crédit national sur des « procédures spéciales », dont les modalités de mise en œuvre dépendaient étroitement de l'Etat. En pratique, cette procédure concernait les financements consentis dans les domaines de l'exportation, du soutien à l'emploi et des économies d'énergie. Les emprunts émis par le Crédit national pour se procurer les ressources nécessaires bénéficiaient de la garantie de l'Etat. En revanche, les prêts accordés par le Crédit national dans le cadre de cette procédure étaient réalisés à ses propres risques.

Au 30 septembre 2001, l'encours résiduel se réduit à 13 millions de francs (2 millions d'euros). Il est prévu qu'il s'éteigne en septembre 2004.

**La gestion des opérations antérieurement engagées par le Crédit national au titre des prêts bonifiés aux PME en application de la convention passée entre l'Etat et le Crédit national en date du 19 novembre 1986.**

L'Etat avait confié au Crédit national (ainsi qu'à d'autres organismes) la gestion de la bonification des taux d'intérêt pour des prêts à des petites et moyennes entreprises, dans le cadre d'enveloppes déterminées chaque année. Cette bonification était, dans la plupart des cas, de 100 points de base sur le taux d'intérêt déterminé par le Crédit national.

Cette procédure était financée par le Crédit national sur ressources propres, sans garantie de l'Etat ni sur les prêts accordés, ni sur les ressources d'emprunt nécessaires au financement de la procédure. L'encours des prêts bonifiés s'élevait à près de 100 millions de francs (15 millions d'euros) au 30 septembre 2001. Le dernier dossier devrait être clos en septembre 2006.

***III.- La prolongation des missions confiées à Natexis***

L'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997 prévoit que la gestion des procédures présentées ci-avant est confiée à Natexis jusqu'au 31 décembre 2001. La reconduction de ces missions pour quatre années supplémentaires ne pose pas de problèmes de principe et doit recueillir l'assentiment de l'Assemblée nationale :

– l'Etat, par l'intermédiaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, n'a pas fait part à votre Rapporteur général de problèmes ou difficultés qui seraient survenus dans la gestion des procédures publiques, imputables à Natexis. Au contraire, Natexis est considéré comme rendant un réel service au ministère en évitant que celui-ci n'ait à gérer directement la multitude de dossiers concernés ;

– la dévolution de la gestion à Natexis ne soulève pas de critiques de la part du reste de la profession bancaire ni des autorités communautaires, car il est difficile d'intégrer les procédures publiques dans le référentiel classique de la concurrence entre établissements financiers ;

– la rémunération de Natexis (« intégrée » dans le dispositif des procédures ou faisant l'objet d'un financement budgétaire) n'apparaît pas excessive. Elle sera d'ailleurs renégociée, au cas où le renouvellement demandé dans le présent article serait accepté, dans le cadre de la convention entre l'Etat et Natexis qui succédera à la convention en vigueur venant à échéance au 31 décembre 2001 ;

– une partie de l'activité consiste à gérer des encours à caractère résiduel, pour lesquels la « mémoire » des personnels en place est essentielle.

En définitive, la participation de Natexis au « service public » du financement de l'économie donne satisfaction à l'ensemble des parties prenantes. Il serait malvenu de troubler cette harmonie.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 41 sans modification.

## Article 42

### Exemption du contrôle financier *a priori* concernant

#### le Conseil de la concurrence.

##### *Texte du projet de loi :*

Le cinquième alinéa de l'article L. 461-3 du code de commerce est complété par les dispositions suivantes :

« Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à leur gestion. ».

##### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Dans son rapport public 2001, le Conseil d'Etat attribue au conseil de la concurrence la qualification d'autorité administrative indépendante (AAI).

A de nombreux égards, le conseil de la concurrence s'apparente plus particulièrement à deux autres organismes également qualifiés d'AAI par le Conseil constitutionnel et/ou par le Conseil d'Etat : l'autorité de régulation des télécommunications (ART) et la commission de régulation de l'électricité (CRE). Ainsi, à l'instar de ces dernières, le conseil de la concurrence exerce une mission de régulation en matière économique et, pour ce faire, dispose notamment d'un pouvoir de sanction.

Les crédits alloués au conseil de la concurrence pour son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'Etat et le président du conseil est ordonnateur des dépenses de l'organisme. Il en va de même pour ce qui concerne l'ART et la CRE. Toutefois, la gestion des crédits du conseil de la concurrence demeure soumise au contrôle financier *a priori* alors que l'ART et la CRE sont dispensées d'un tel contrôle. Il est donc proposé d'exempter pareillement le conseil de la concurrence du contrôle financier *a priori*.

##### *Observations et décision de la Commission :*

En proposant de supprimer le contrôle financier *a priori* pesant sur la gestion du Conseil de la concurrence, le présent article tend à rapprocher celui-ci de la situation des principales autorités administratives indépendantes.

En effet, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son rapport public 2001, « *la plupart des autorités administratives indépendantes et notamment les plus importantes (...) sont dispensées de ce contrôle depuis qu'il en a été décidé ainsi pour le Médiateur de la République et pour la Commission nationale Informatique et libertés.* » Ainsi, sont donc également exemptés du contrôle financier *a priori* : l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), la Commission des opérations de bourse (COB), la Commission de régulation de l'électricité (CRE), le Conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPCD), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et le Défenseur des enfants. Les vingt-quatre autres autorités indépendantes répertoriées par le Conseil d'Etat sont donc soumises à ce contrôle financier.

Dans son rapport précité, le Conseil d'Etat n'est pas allé jusqu'à proposer

la suppression pure et simple du contrôle financier *a priori*. Rappelant qu'il « *n'est pas une tutelle sur l'ordonnateur mais une garantie du respect des règles de la dépense publique* », il a estimé que ce contrôle « *n'est donc pas radicalement inconciliable avec l'indépendance d'institutions qui, au même titre que les administrations classiques, vivent sur le budget de l'Etat* ». Il a admis cependant qu'il est « *important que les autorités administratives indépendantes puissent conserver une réelle souplesse de gestion, notamment en matière de recrutement et de régime applicable à leurs agents contractuels.* »

Or, c'est précisément dans ce domaine que le Conseil de la concurrence rencontre le plus de difficultés pour concilier la nécessité de recruter les rapporteurs correspondant aux profils dont il a besoin et les règles de recrutement et de rémunérations en vigueur au sein du ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie. En effet, si le Conseil de la concurrence a une large maîtrise de son budget de fonctionnement (il n'est soumis qu'au contrôle local déconcentré défini par le décret n° 96-629 du 16 juillet 1996), il n'en va pas de même en matière de personnel. Sa présidente n'est pas l'ordonnateur en cette matière, puisque ces questions relèvent de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) du ministère.

C'est la raison pour laquelle la suppression du contrôle financier *a priori* devrait permettre de tirer toutes les conséquences du transfert au Conseil de la quasi-totalité de son personnel, transfert entamé avec la loi de finances pour 2001 et achevé dans le projet de loi de finances pour 2002. Désormais, les emplois correspondants sont inscrits au chapitre 37-05- Conseil de la concurrence du budget de l'économie, des finances et de l'industrie. Pour 2002, ces emplois sont au nombre de 121, dont 37 contractuels. Au total, les crédits prévus pour 2002 s'élèveront à 8,6 millions d'euros (56,5 millions de francs), dont 2,9 millions d'euros (18,8 millions de francs) au titre des dépenses de fonctionnement.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 42 sans modification.

\*  
\*        \*

*Article 43*

**Réduction du délai de mise en jeu de la responsabilité**

**des comptables publics.**

*Texte du projet de loi :*

Le V de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) est complété par les dispositions suivantes :

« Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la dixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations. ».

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le projet de loi relatif aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes limite dans le temps la possibilité d'engager une action en déclaration de gestion de fait. Cette période a été fixée à dix ans à compter de l'acte qui est le fait générateur de la gestion de fait.

Alors que les personnes susceptibles d'être déclarées gestionnaire de fait bénéficieront de cette disposition, les comptables publics resteraient quant à eux susceptibles de voir engager leur responsabilité sur une période de trente années. Cette différence de régime juridique risque de toute évidence d'être mal comprise non seulement sur le simple plan de l'équité, mais également parce que les comptables de fait ont de par la loi le même régime de responsabilité que les comptables publics.

En conséquence, il est proposé de compléter l'article 60 de la loi de finances pour 1963 par une disposition limitant la période au titre de laquelle la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics peut être engagée.

Le point de départ de cette période est fixé à la date de production du compte, dans la mesure où l'opération susceptible d'engager la responsabilité du comptable s'y trouve enregistrée et, par voie de conséquence, examinée lors du jugement dudit compte.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article tend à compléter l'article 60 de la loi de finances pour 1963, de manière à harmoniser le délai de mise en jeu de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics avec celui, d'une durée de dix ans, prévu pour les comptables de fait par l'article 31 D du projet de loi relatif aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, encore en cours d'examen par le Parlement.

**I.- Le régime actuel de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics**

Ainsi que l'avait observé Jacques Magnet, qui fut président de chambre à la Cour des comptes, dans son précis de *Comptabilité publique* (collection Thémis, Presses universitaires de France, 1<sup>ère</sup> édition, 1978, page 321) « à la différence du droit administratif, les règles de la comptabilité publique ne sont pas sanctionnées par la nullité des actes irréguliers, sauf exceptions, mais par la responsabilité

*personnelle des agents qui ont ordonné ou exécuté les opérations irrégulières. »*

Cette responsabilité pécuniaire, qui incombe personnellement au comptable, a été longtemps déterminée par les règlements sur la comptabilité publique, sur le fondement d'une habilitation donnée par l'article 6 de la loi de finances du 24 avril 1833.

Actuellement, le principe et les modalités de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics sont prévus par l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963).

### *A.- L'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*

#### 1.- La teneur de cette responsabilité

Le paragraphe I de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 précise que les comptables publics sont responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde ou de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'Etat, aux collectivités locales et aux établissements publics nationaux, du maniement des fonds et des opérations de trésorerie, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. Ils sont également responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine, dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique, actuellement fixé par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962.

Deux cas d'exonération de responsabilité sont prévus, l'un au titre des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits recouvrés, sauf en cas de mauvaise foi, l'autre au titre des opérations effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

Cette responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est très large, puisque le paragraphe III de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 indique qu'elle s'étend :

– à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions, ce qui concerne les opérations effectuées tant par eux-mêmes que par les fonctionnaires et agents du poste placés sous leur autorité ;

– à la gestion des autres comptables placés sous leur autorité, c'est-à-dire des agents des postes comptables subordonnés (comptables dits subordonnés) ;

– à celle des régisseurs d'avances et de recettes qui leur sont rattachés ;

– ainsi que, s'agissant des comptables principaux, aux opérations des comptables publics centralisés dans leur comptabilité, dans la seule limite, toutefois,

des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer. Il s'agit des opérations des comptables secondaires non subordonnés, ainsi que des opérations des correspondants (), dont les comptes sont également centralisés.

Par ailleurs, ce même paragraphe III de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 prévoit également que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics s'étend aux actes de gestion de fait (actes des comptables de fait) dont ils ont eu connaissance sans les avoir signalés à leurs supérieurs hiérarchiques.

Enfin, le dernier alinéa de ce paragraphe prévoit que la responsabilité d'un comptable public peut également être mise en jeu à raison de la gestion de son prédécesseur pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou pour les opérations qu'il n'a pas contestées dans le délai de six mois, éventuellement susceptible de prolongation, prévu à l'article 17 du décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés. En pratique, toute mutation donne lieu à l'établissement d'un procès verbal de remise de service constatant la transmission des fonds et valeurs en caisse et en portefeuille ainsi que des pièces justificatives des opérations effectuées. On observera que le délai de six mois ne peut être opposé au comptable entrant dont le prédécesseur a quitté son poste sans qu'ait été dressé de procès-verbal.

## 2.- L'obligation de constituer des garanties

Pour que les comptables publics soient en mesure de faire face à cette responsabilité pécuniaire, qui leur incombe personnellement, le paragraphe II de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 prévoit qu'ils sont tenus de constituer des garanties, avant d'être installés dans leur poste.

En pratique, ces garanties prennent la forme d'une affiliation à un organisme de cautionnement mutuel, l'Association française de cautionnement mutuel (AFCM) dans la plupart des cas.

### *B.- Les modalités de la mise en jeu de cette responsabilité*

#### 1.- L'existence d'une présomption de responsabilité du comptable public

Les comptables sont présumés responsables de tout déficit ou de toute opération dont la justification n'est pas rapportée ou n'est pas jugée suffisante.

Le paragraphe IV de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 définit le régime de cette présomption et précise les cas dans lesquels la responsabilité pécuniaire d'un comptable public se trouve engagée :

– un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs, lorsqu'un comptable public ne peut présenter l'intégralité des fonds et valeurs qu'il devrait détenir ;



- le défaut de recouvrement d'une recette ou d'une créance ;
- l'irrégularité du paiement d'une dépense, en raison, notamment, de l'insuffisance des crédits disponibles ou bien de l'insuffisance de pièces justificatives ou de leur irrégularité ;
- l'obligation pour l'Etat ou une collectivité publique de procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers en raison des actes du comptable.

Il faut également citer les anomalies dans la gestion du poste telles qu'une comptabilité défectueuse ou le défaut de surveillance des régies de recettes et d'avances.

Dans les trois premiers cas <sup>(1)</sup>, la responsabilité du comptable public est mise en cause sur des constatations de fait et des éléments de droit parfaitement objectifs qui ne nécessitent pas une appréciation de la conduite personnelle des comptables. Ce caractère objectif de la responsabilité des comptables publics a été dégagé par la Cour des comptes dans l'arrêt *Nicolle* du 23 janvier 1906.

La présomption de responsabilité prévue par la loi n'est pas irréfragable. Elle met uniquement à la charge du comptable public la preuve d'une exécution régulière de sa gestion. Cette preuve peut être rapportée par la fourniture de pièces justificatives, qui sont, sauf exception, les pièces prévues dans les nomenclatures visées à l'article 47 du décret précité du 29 décembre 1962.

## 2.- Les deux voies de la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics

Le paragraphe V de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 prévoit que la responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre de l'économie et des finances ou le juge des comptes, Cour des comptes ou chambre régionale des comptes selon le cas.

Il existe donc deux voies de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public : la voie administrative et la voie juridictionnelle. Ces deux voies sont partiellement concurrentes <sup>(2)</sup> puisqu'elles concernent toutes deux les comptables principaux, alors que seule la voie administrative s'applique aux comptables secondaires.

## 3.- La sanction de la responsabilité et ses éventuelles atténuations

Quelle que soit la voie choisie, la procédure de sanction de la responsabilité d'un comptable public comprend deux phases, conformément aux paragraphes VI à IX de l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

S'agissant de la voie administrative, un ordre de versement <sup>(3)</sup>, sans aucun caractère exécutoire, est d'abord émis, par le ministre de l'économie et des finances

en ce qui concerne les comptables directs du Trésor, les comptables des administrations financières et les divers autres comptables ou par le ministre de tutelle en ce qui concerne les établissements publics nationaux, selon les modalités prévues à l'article premier du décret n° 64-1022 relatif à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés qui qualifie cette procédure d'amicable. Cet ordre mentionne les sommes réclamées au comptable. Le comptable peut solliciter du ministre de l'économie et des finances un sursis de versement. Il peut, à ce stade, être déchargé de sa responsabilité en produisant les justificatifs nécessaires.

Ce n'est qu'ensuite, dans un deuxième temps, que la responsabilité pécuniaire du comptable public est, s'il y a lieu, mise en jeu par l'émission d'un arrêté de débit par le ministre intéressé ou le ministre des finances. L'arrêté de débit indique les sommes laissées à la charge du comptable public. Il constitue un ordre de recettes. Il est exécutoire par provision.

En ce qui concerne la voie juridictionnelle, la juridiction compétente, Cour des comptes ou chambre régionale des comptes, selon le cas, rend d'abord un arrêt provisoire, qui enjoint au comptable d'apporter la preuve du reversement d'une somme égale au montant du déficit constaté, de la perte de recette subie, de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de la personne publique, ou bien de produire « *toute justification à sa décharge* ».

Ce n'est qu'ensuite, au vu des éléments apportés par le comptable en réponse à ces injonctions, que la juridiction rend un arrêt définitif. Lorsque le comptable n'a pas apporté les justifications nécessaires, il s'agit d'un arrêté de débit, qui indique les sommes restant à sa charge. L'arrêté de débit est exécutoire par lui-même.

On ne manquera pas d'observer que ces procédures respectent le principe du contradictoire.

Ce sont ainsi les comptables qui n'ont pas satisfait soit aux ordres de versement de l'autorité administrative soit aux injonctions des arrêts provisoires des juridictions qui sont constitués en débit.

Les débits emportent une double charge, non seulement en capital mais aussi en intérêts, puisqu'ils portent intérêt au taux légal.

Outre par l'obtention d'un sursis de versement, la responsabilité reconnue et sanctionnée d'un comptable public peut être atténuée de deux façons :

– d'une part, le premier alinéa du paragraphe IX de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 prévoit la possibilité d'obtenir du ministre de l'économie et des finances, une décharge totale ou partielle de sa responsabilité en cas de force majeure, c'est-à-dire d'événement extérieur, imprévisible et irrésistible conformément à la règle dégagée par la jurisprudence de l'interprétation des articles 1147 et 1148 du code civil. La décharge est de droit dès lors que la force majeure est établie ;

— d'autre part, l'article 7 du décret précité de 1964 prévoit la faculté pour le comptable qui n'a pas présenté une demande en décharge de responsabilité ou bien dont la demande a été rejetée, en totalité ou en partie, de demander au ministre des finances la remise gracieuse des sommes laissées à sa charge, intérêts compris. La remise gracieuse peut être totale ou partielle.

### *C.- L'application de la prescription trentenaire de droit commun à la mise en jeu de cette responsabilité*

En l'absence de disposition particulière, c'est la prescription trentenaire de droit commun, prévue à l'article 2262 du code civil, qui s'applique aux actions de mise en jeu de la responsabilité du comptable public, puisque l'article 2227 du même code précise que « *l'Etat, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, [et peuvent également les opposer]* ».

La durée du délai de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public est ainsi très longue.

Nul ne peut douter qu'une évolution du droit est, sur ce point, nécessaire.

## **II.- Le dispositif proposé**

### *A.- Une prescription décennale de l'action en responsabilité des comptables publics*

1.- La réduction à dix ans du délai de prescription prévue, en matière de gestion de fait, par le projet de loi relatif aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes

La question de la durée du délai de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics a été mise au jour lors de l'examen du projet de loi relatif aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.

Le Sénat a, en effet, adopté, en première lecture de ce projet, un article additionnel, visant à réduire la durée de mise en jeu de la responsabilité des personnes déclarées comptables de fait en raison d'une gestion de fait (article 31 D).

Le texte établi par la commission mixte paritaire prévoit de fixer la durée de ce délai à dix ans, à compter de la date à laquelle les actes constitutifs d'une gestion de fait ont été commis.

Son examen en séance publique par l'Assemblée nationale est prévu le 13 décembre prochain.

2.- La nécessaire harmonisation des règles applicables aux comptables de fait

et aux comptables de droit

Par cohérence avec le principe suivant lequel les comptables de fait sont soumis aux mêmes règles que les comptables publics de droit, que l'on appelle, d'ailleurs, dans ce contexte, comptables patents, en ce qui concerne la reddition des comptes et la mise en jeu de leur responsabilité personnelle et pécuniaire, il convient de procéder à une harmonisation et de réduire la durée de la période au titre de laquelle cette responsabilité peut être engagée pour les comptables de droit.

Le principe de l'égalité devant la loi, mais aussi l'équité, puisque le délai de trente ans actuellement en vigueur est particulièrement long, le commandent.

En outre, l'expérience montre, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général, qu'un délai de dix ans est suffisant tant pour les vérifications de l'administration que pour celles du juge des comptes.

### 3.- La réduction de la prescription sur une base décennale

#### pour les comptables publics patents

Ainsi, le présent article propose de fixer au 31 décembre de la dixième année qui suit celle au cours de laquelle il a rendu compte, la date limite de la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public.

Sur le plan formel, le paragraphe V de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 serait complété par un nouvel alinéa.

Ce dispositif appelle deux observations.

En premier lieu, s'il ne prévoit pas à proprement parler une prescription de dix ans, puisque le délai peut aller jusqu'à onze années dans l'hypothèse où un comptable public aurait rendu compte au début du mois de janvier d'une année, le dispositif proposé présente l'avantage de la simplicité. La prescription interviendra le 31 décembre de chaque année pour tous les comptables publics, pour leurs actes les plus anciens.

En deuxième lieu, la règle proposée est précise quant au point de départ de la prescription, ce qui n'est pas actuellement le cas, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général.

## *B.- Les modalités d'application de cette prescription décennale*

### 1.- Un point de départ de la prescription différent pour les comptables principaux et les comptables secondaires

Pour ce qui concerne les comptables de fait, l'article 31 D du projet de loi précité relatif aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, retient l'acte qui est le fait générateur de la gestion de fait comme point de départ de la prescription.

Le présent article retient, pour les comptables de droit, la date à laquelle le comptable remet ses comptes.

Il distingue implicitement le cas des comptables principaux de celui des comptables secondaires, conformément à la classification prévue par l'article 14 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, suivant laquelle les comptables principaux rendent directement leurs comptes au juge des comptes, alors que les opérations des comptables secondaires sont centralisées par un comptable principal (les comptables secondaires rendent compte « de clerc à maître » aux comptables principaux), lesquels endossent la responsabilité de ces opérations devant le juge des comptes selon les modalités indiquées au début du présent commentaire.

Cette rédaction est certes moins claire que si les comptables principaux et les comptables secondaires avaient été explicitement désignés, mais elle présente l'avantage de ne pas donner à cette classification, qui relève du niveau réglementaire, une valeur législative qui pourrait s'avérer contraignante pour les éventuelles adaptations futures du règlement général sur la comptabilité publique.

Pour les comptables principaux, le présent article propose ainsi de faire courir la prescription à partir de la date à laquelle les comptes de gestion sont produits au juge des comptes. On rappellera que le dernier alinéa de l'article 17 du décret précité de 1962 impose aux comptables publics de rendre compte au moins une fois par an.

La rédaction retenue vise la date de remise effective des comptes au juge des comptes, et non la date à laquelle ils doivent remettre leurs comptes en application des textes en vigueur (). Elle permet ainsi d'éviter que la prescription ne soit raccourcie de la durée du retard du comptable dans la remise de ses comptes.

En ce qui concerne les comptables secondaires, le texte proposé prévoit de faire courir la prescription à partir de la date à laquelle il a produit les justifications de ses opérations.

On observera que pour les opérations des comptables secondaires, qui font l'objet d'une centralisation, et dont il revient aux comptables principaux de rendre compte au juge des comptes, la date de prescription est plus tardive pour les comptables principaux que pour les comptables secondaires, puisqu'il s'écoule nécessairement une certaine période entre le moment où le comptable secondaire

justifie ses opérations et celui où le comptable principal remet au juge des comptes les comptes qui reprennent ces mêmes opérations. Ainsi, le cas où la mise en responsabilité d'un comptable principal pour les actes d'un comptable secondaire bénéficiant de la prescription n'est pas impossible, en théorie. Il l'est en pratique, dans la mesure où les opérations de vérification et de jugement des comptes interviennent avant dix ans. En outre, ce décalage est inévitable car inhérent à la procédure comptable, qui exige qu'il y ait des comptables centralisateurs et des comptables secondaires.

## 2.- Une prescription interrompue par le premier acte de mise en cause de la responsabilité du comptable public

Quelle que soit la voie choisie, la voie administrative ou la voie juridictionnelle, la procédure de mise en cause de la responsabilité d'un comptable public comporte deux phases, comme on l'a vu : une phase provisoire et une phase définitive.

Dans un cas comme dans l'autre, c'est l'acte qui met en jeu la responsabilité du comptable lors de la phase provisoire qui interromp la prescription, à savoir l'arrêt provisoire par lequel le juge des comptes adresse des injonctions au comptable, pour la voie juridictionnelle, et l'émission de l'ordre de versement, pour la voie administrative.

## 3.- L'entrée en vigueur des nouvelles règles de prescription

En l'absence de disposition spécifique, l'entrée en vigueur des nouvelles règles de prescription des droits du Trésor public vis-à-vis des comptables publics devrait intervenir à la promulgation du présent projet de loi de finances rectificative.

Ces nouvelles règles ont un effet rétroactif, comme c'est habituellement le cas lorsque la loi réduit un délai de prescription ou de forclusion.

Après la promulgation de la présente loi, les comptes remis par les comptables publics avant le 31 décembre 1991 ne pourront ainsi plus donner lieu à une action en responsabilité personnelle et pécuniaire.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* un amendement de précision (**amendement n° 25**) de votre Rapporteur général et l'article 43 ainsi modifié.

\*  
\*        \*

*Article 44*

## **Intégration dans l'assiette des droits à pension de la prime de sujétions spéciales des personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.**

### *Texte du projet de loi :*

À compter du 1er janvier 2002, par dérogation à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les émoluments correspondant aux indices servant au calcul des retenues pour pension des personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire sont majorés du montant de la prime de sujétions spéciales. Pour ces personnels, le taux de retenue pour pension est majoré de 2,2 points.

Les pensions de retraite de ces personnels sont liquidées sur la base des émoluments prévus à l'article L. 15 du code des pensions civiles et militaires de retraite, majorés de la prime de sujétions spéciales.

### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Cet article permettra au personnel des filières administrative et de service de l'administration pénitentiaire de bénéficier de l'intégration dans l'assiette du calcul de leurs cotisations et de leurs droits à pension d'une prime de sujétions, à compter du 1er janvier 2002.

Cette mesure consacrera la reconnaissance des difficultés particulières d'exercice des fonctions dans les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

Le taux de la cotisation pour pensions civiles passe de 7,85 % à 10,05 % du traitement brut auquel s'ajoute le montant de la nouvelle prime de sujétions spéciales.

Ces dispositions dérogent aux articles L. 15 et L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui limitent au seul traitement brut l'assiette du calcul des cotisations et des droits à pension, sans faire exception à la règle des six mois de cotisation pour pouvoir bénéficier de cette mesure.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article prévoit l'intégration de la prime de sujétions spéciales versée aux personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire dans l'assiette retenue pour la calcul de la pension de retraite. Comme l'article suivant, il tend à tirer les conséquences du protocole d'accord du 18 octobre 2000 signé par la Garde des sceaux, ministre de la justice et les organisations professionnelles Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP) et Force ouvrière (FO). L'une des principales revendications syndicales était le remplacement de la prime de sujétions particulières versée aux personnels administratifs par une prime de sujétions spéciales, à l'image de celle dont bénéficie déjà le personnel surveillant. Cette revendication ayant été satisfaite, cet article complète le dispositif en prévoyant l'intégration dans l'assiette des droits à pension de cette prime de sujétions spéciales, ce qui est déjà le cas pour les personnels surveillants. Or, une telle mesure est d'ordre législatif puisqu'elle déroge au code des pensions civiles et militaires de retraite.

L'article 76 de la loi de finances pour 1986 (n° 85-1403 du 30 décembre 1985) avait répondu aux revendications des personnels surveillants qui souhaitaient que la prime de sujétions spéciales dont ils bénéficiaient, soit intégrée dans l'assiette des droits à pension, prenant comme référence la situation des policiers qui bénéficiaient déjà d'une telle mesure. L'extension de cette mesure aux personnels administratifs est proposée par le présent article.

Son **premier alinéa** reprend donc en partie la formulation de l'article 76 précité en proposant une dérogation à l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Celui-ci dispose que « *les agents visés à l'article L. 2 [du même code] supportent une retenue de 7,85% sur les sommes payées à titre de traitement ou de solde, à l'exclusion d'indemnités de toute nature* ». Désormais, pour les agents visés au présent article, le taux de cotisation passerait de 7,85% à 10,05% du traitement brut auquel s'ajoute le montant de la nouvelle prime de sujétions spéciales. Cette majoration du taux de cotisation (désormais identique à celui des personnels surveillants) serait compensée par une revalorisation des montants servis, revalorisation accompagnant la transformation de la prime de sujétions particulières en prime de sujétions spéciales

Le coût de cette transformation est évalué à 12 millions de francs (1,83 million d'euros) dont 7 millions de francs (1,067 million d'euros) ont d'ores et déjà été inscrits dans la loi de finances initiale pour 2001 et 5 millions de francs (762.245 euros) sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2002. Le nombre de personnels concernés est de 2.320, nombre limité si on le compare aux 20.529 personnels de surveillance. Un décret, actuellement en préparation, précisera le montant individuel de la prime. Il est d'ores et déjà acquis qu'il s'agira d'un montant forfaitaire variant en fonction du grade détenu par l'agent. Cette prime devrait représenter entre 19% et 13% du traitement brut (soit une prime comprise entre 19.000 et 35.000 francs), le pourcentage diminuant au fur et à mesure de l'avancement d'échelon.

Le **dernier alinéa** du présent article prévoit une dérogation à l'article L. 15 du code de pensions civiles et militaires de retraite aux termes duquel « *les émoluments de base sont constitués par les derniers émoluments soumis à retenue afférents à l'indice correspondant à l'emploi, grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins par le fonctionnaire ou militaire au moment de la cessation des services valables pour la retraite (...)* ». Sont donc normalement exclus de l'assiette des droits à pension les différentes primes dont le fonctionnaire est susceptible de bénéficier, exclusion qu'il est donc proposé de supprimer pour la prime de sujétions spéciales des personnels administratifs et de service appartenant aux services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

La revalorisation des pensions (évaluée à 1,5 million de francs par an, soit 0,23 million d'euros) ne concerne que le flux des nouveaux retraités. En outre, le présent article ne propose pas de déroger à la « règle des six mois de cotisation » prévue par l'article L. 15 du code de pensions civiles et militaires de retraite, selon laquelle un agent doit avoir bénéficié pendant six mois d'un nouveau traitement – de la prime dans le cas du présent article – pour qu'il soit pris en compte dans la liquidation de la pension. Les premiers personnels concernés par la présente mesure seront donc ceux partant à la retraite à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2002.

\*

\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 44 sans modification.



## *Article 45*

### **Prolongation d'activité des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.**

#### *Texte du projet de loi :*

Les fonctionnaires recrutés dans l'un des corps de personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire avant le 31 mai 1996 et dont la période de services effectifs en position d'activité dans ces corps est inférieure à vingt-cinq ans, lorsqu'ils atteignent l'âge de cinquante-cinq ans, ont droit, à leur demande, sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique à l'exercice de l'emploi, au bénéfice d'une prolongation d'activité pour le temps nécessaire pour atteindre cette durée de service.

Cette prolongation ne peut toutefois avoir pour effet de maintenir les fonctionnaires en activité au-delà de leur soixantième anniversaire.

Nonobstant les dispositions des articles L. 10 et L. 26 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite, la prolongation d'activité est prise en compte pour la liquidation de la pension. Toutefois, les annuités obtenues au titre de la bonification prévue par l'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire sont réduites à due concurrence de la durée des services accomplis au-delà de la limite d'âge.

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent projet tend à autoriser, sous certaines conditions, les prolongations d'activité des personnels de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, au-delà de la limite d'âge de leur corps telle qu'elle a été fixée par l'article 24 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996, c'est-à-dire cinquante-cinq ans.

Cette possibilité est toutefois offerte, à condition que l'agent ait été recruté avant la date de promulgation de la loi du 28 mai 1996 abaissant la limite d'âge de son corps à cinquante-cinq ans, qu'il en ait fait expressément la demande, qu'il soit apte physiquement à cette prolongation et, enfin, que celle-ci réponde à des nécessités réelles de service.

L'objectif de cette mesure est notamment de permettre à l'administration pénitentiaire de ne pas systématiquement se priver des compétences d'agents d'expérience qui souhaitent poursuivre leur activité.

Ce dispositif permet aux agents entrés tardivement dans l'administration pénitentiaire et avant la loi du 28 mai 1996, de prolonger leur activité jusqu'à soixante ans et de disposer d'un plein traitement, là où ils auraient perçu une pension calculée à 50 % de leur ancien traitement.

Par ailleurs, cette mesure prévoit un mécanisme de réduction des années accumulées au titre de la bonification du cinquième, au prorata des années de services effectifs supplémentaires effectuées, de sorte que les bénéficiaires ne se trouveront pas dans une situation plus favorable que celle de leurs collègues partis en retraite à cinquante-cinq ans par limite d'âge.

Cette mesure représente pour le budget de l'Etat une charge supplémentaire de 0,27 MF au titre de l'année 2001 et de 1 MF en 2002, financée sur le chapitre 31-90 de rémunération des personnels du ministère de la Justice. Le coût global est estimé à 8 MF pour la durée de la mesure.

#### *Observations et décision de la Commission :*

Le protocole d'accord du 18 octobre 2000 signé par la Garde des sceaux, ministre de la justice et les organisations professionnelles, Union fédérale autonome pénitentiaire et FO, a pris acte de ce que la situation des personnels de surveillance atteignant l'âge limite de départ à la retraite serait étudiée, au cas par cas, pour ceux

d'entre eux qui, entrés tardivement dans l'administration, ont un niveau de pension faible du fait de leur durée de cotisation au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite, sans qu'ils puissent, en raison de leur âge, percevoir l'avantage de vieillesse auquel ils pourront prétendre au titre de leurs droits acquis antérieurement dans le secteur privé.

Le présent article vise donc à résoudre cette difficulté en autorisant, sous certaines conditions, les prolongations d'activité des personnels de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, au-delà de la limite d'âge de leur corps, fixée à cinquante-cinq ans par l'article 24 de la loi n°96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire. Il doit permettre de résoudre des situations individuelles, qui, même si elles sont certes limitées en nombre, peuvent parfois être très difficiles financièrement pour les intéressés.

Du point de vue du fonctionnaire, la prolongation d'activité permet à la fois, à terme, la liquidation de la pension à taux plein, mais également la poursuite de l'avancement dans la carrière. En effet, la pension est calculée sur l'indice détenu pendant les six derniers mois d'activité. Il s'agit du principal apport de cette mesure, même en tenant compte des limitations apportées, par le troisième alinéa du présent article, au bénéfice de règle dite de la « bonification du cinquième »).

Du point de vue de l'administration, cette mesure présente l'avantage de maintenir au sein du personnel de surveillance des agents ayant beaucoup d'expérience, donc très qualifiés, à un moment où l'administration pénitentiaire connaît des difficultés de recrutement. Le nombre des candidats aux concours diminue et la déperdition entre le nombre de ceux qui sont reçus et le nombre de ceux qui entrent en formation à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) atteint jusqu'à 30 %. L'administration pénitentiaire se heurte, en effet, à une forte concurrence de services publics voisins, tels que la police. Le « réservoir » de candidats se restreint de ce fait au moment où, par ailleurs, une forte campagne de communication a été engagée. Ce constat a pu être fait lors du dernier concours récemment ouvert où seuls 6.600 candidats environ se sont inscrits.

Cette possibilité de prolongation d'activité serait toutefois offerte aux seuls agents :

– ayant été recrutés avant la date de promulgation de la loi du 28 mai 1996 précitée qui abaisse la limite d'âge des corps des personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire. Il y a lieu, en effet, de considérer que les agents ayant intégré l'un des corps de personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire postérieurement à cette date l'ont fait en toute connaissance de cause quant à la limite d'âge régissant leur corps d'appartenance ;

– en ayant fait expressément la demande ;

– aptes physiquement à cette prolongation.

En outre, celle-ci devra répondre à des nécessités réelles de service.

Le présent article propose de déroger à la fois au code des pensions civiles et militaires et à la loi du 28 mai 1996 fixant à 55 ans l'âge de la retraite pour les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.

Le code des pensions civiles et militaires prévoit que l'âge de jouissance immédiate de la pension est fixé à 60 ans pour les fonctionnaires en service sédentaire (catégorie A au sens du code précité) et à 55 ans pour ceux qui exercent leurs missions dans des services qualifiés d'actifs (catégorie B au sens du même code). Sont rangés dans cette dernière catégorie les emplois présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles. Actuellement, ce sont 16 corps de la fonction publique d'Etat qui sont classés en catégorie B, correspondant, pour s'en tenir aux corps les plus importants, à 378.000 agents de corps en extinction (instituteurs, corps des conducteurs des travaux publics de l'Etat, corps de la Poste et de France Télécom), à 110.000 policiers, 28.000 agents d'exploitation,

13.000 personnels des douanes et 19.000 personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire.

Le **premier alinéa** du présent article déroge au I de l'article 24 de la loi précitée n° 96-452 du 28 mai 1996 en prévoyant que les fonctionnaires engagés avant le 31 mai 1996 et dont la période de services effectifs en position d'activité est inférieure à 25 ans, auraient droit au bénéfice d'une prolongation d'activité pour le temps nécessaire pour atteindre cette durée de service. Il s'agit d'une dérogation à la règle selon laquelle le fonctionnaire ne peut être maintenu en activité au-delà de la limite d'âge de son emploi, qu'il dispose ou non des annuités nécessaires à la liquidation de sa pension au taux plein.

Le **deuxième alinéa** du présent article limite néanmoins cette prolongation d'activité au soixantième anniversaire des intéressés, date à laquelle ils doivent pouvoir, par ailleurs, bénéficier des droits à pension qu'ils ont acquis au titre de leur travail dans le secteur privé.

Enfin, le **troisième alinéa** prévoit la prise en compte de cette prolongation d'activité pour la liquidation de la pension, par dérogation :

– à l'article L.10 du code des pensions civiles et militaires de retraite disposant que « *les services accomplis postérieurement à la limite d'âge ne peuvent être pris en compte dans une pension, sauf les cas exceptionnels prévus par une loi* » ;

– à l'article L. 26-bis du même code aux termes duquel « *le fonctionnaire maintenu en fonction temporairement et dans l'intérêt du service et qui, au moment de sa radiation des cadres, occupe un emploi de l'Etat même en position de détachement, ne peut entrer en jouissance de sa pension qu'à compter du jour de la cessation effective du traitement. Le période de maintien en fonction ne donne pas droit à un supplément de liquidation* ».

Le **troisième alinéa** propose également une autre dérogation au paragraphe

II de l'article 24 de la loi du 24 mai 1996 précitée aux termes duquel les fonctionnaires appartenant aux corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire bénéficient d'une bonification pour la liquidation de leur pension égale au cinquième du temps qu'ils ont effectivement passé en position d'activité. Dans un souci d'équité avec la situation faite aux autres personnels surveillants de l'administration pénitentiaire, le présent article propose donc de réduire, pour les agents admis au bénéfice des dispositions du présent article, les annuités obtenues au titre de la bonification à due concurrence de la durée des services accomplis au-delà de la limite d'âge. Ainsi, une personne ayant travaillé vingt ans et décidant de poursuivre son activité pendant deux ans, bénéficierait de deux ans de bonification et non de quatre comme ses collègues ne poursuivant pas leur activité. Il conserverait, en revanche, le bénéfice des avancements de carrière obtenus au cours de ces deux années supplémentaires d'activité.

Globalement, l'effet de la mesure proposée au présent article devrait être limité, ne touchant qu'une quarantaine de fonctionnaires par an sur une population de près de vingt mille personnels de surveillance. A titre d'indication, 13 agents ont bénéficié de cette mesure en 2001 et 30 l'ont demandée en 2002. Du point de vue de la gestion du personnel, la prolongation d'activité atténuera les difficultés de recrutement des personnels de surveillance rencontrées ces dernières années et assurera un rôle non négligeable de régulation interne à l'administration pénitentiaire.

Le coût de la mesure au titre de l'année 2001 s'élève à 0,27 million de francs (0,4 million d'euros), correspondant au maintien en activité de 13 personnels de surveillance. Au titre des années 2002 et suivantes, le coût de ce dispositif sera constitué par la différence entre le coût des rémunérations des agents bénéficiant de la prolongation d'activité (30 au titre de l'année 2002 et 50 au titre des années suivantes) qui ont atteint les derniers échelons du grade de surveillant ou de premier surveillant et la charge des rémunérations versées lors des recrutements dont le coût moyen est calculé sur l'échelon de début de carrière. Ainsi le coût prévisionnel de la mesure sur la durée de cinq ans s'élèverait à 8,1 millions de francs (1,23 million d'euros). Les crédits sont inscrits au chapitre 31-90 (« Rémunération des personnels ») du budget de la Justice.

\*  
\*        \*

La Commission a *adopté* l'article 45 sans modification.

\*  
\*        \*

*Article 46*

**Indemnisation des biens français nationalisés à Madagascar, en application de l'accord franco-malgache du 1<sup>er</sup> octobre 1998.**

*Texte du projet de loi :*

I. – En application de l'article 5 de l'accord signé le 1<sup>er</sup> octobre 1998 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Madagascar, les personnes physiques françaises dont les biens agricoles ont été nationalisés peuvent prétendre au versement d'une indemnité dans les conditions fixées aux alinéas suivants.

II. – Le montant total des indemnités versées est égal à la somme versée par l'Etat malgache au titre de l'accord du 1<sup>er</sup> octobre 1998, majorée du versement du budget général représentatif des intérêts produits par les versements de l'Etat malgache.

Le calcul des intérêts s'établit à compter de la date des versements jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2002 par référence au taux moyen pondéré au jour le jour du marché interbancaire de la zone euro (*EONIA : Euro overnight index average*) publié par la Banque de France. L'indemnité versée par l'Etat malgache porte seule intérêt.

Ce montant est réparti par l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer en proportion de la valeur respective des biens appréciée à la date de leur nationalisation.

III. – Les demandes d'indemnisation doivent être présentées, sous peine de forclusion, auprès de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer dans un délai de six mois à compter de la date de publication de la présente loi. En cas de décès de la personne dépossédée, la somme attribuée au titre de son patrimoine est répartie entre ses ayants droit suivant leur vocation successorale.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Les Etats français et malgache ont signé, le 1<sup>er</sup> octobre 1998, un accord d'indemnisation permettant de régler un contentieux issu des nationalisations intervenues à Madagascar entre 1975 et 1978. Ce contentieux porte sur les biens agricoles d'une vingtaine de particuliers français et sur cinq sociétés françaises.

Cet accord permet de régler définitivement l'indemnisation des particuliers, *via* une indemnité de 4,12 M€ versée par Madagascar, et ouvre la voie à une procédure de règlement du contentieux avec les sociétés françaises, en leur permettant de recourir à l'arbitrage international si aucun accord amiable n'est conclu.

Le dernier versement de l'Etat malgache au titre des particuliers ayant été effectué fin juin 2001, conformément au calendrier prévu, cet article instaure le dispositif d'indemnisation des personnes physiques. L'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer est chargée d'assurer la répartition de cette indemnisation. La valeur d'indemnisation des biens est appréciée à la date de leur nationalisation, sur la base de la valeur qui leur a été attribuée par les autorités malgaches.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article prévoit les modalités de mise en œuvre de l'indemnisation des particuliers dont les biens agricoles ont été nationalisés à Madagascar entre 1975 et 1978. Cette indemnisation est prévue par l'article 5 de l'accord signé le 1<sup>er</sup> octobre 1998 entre le Gouvernement français et le Gouvernement de la République de Madagascar.

Avant d'aborder le détail du dispositif proposé, il faut rappeler que, d'une manière classique, cet accord, et ainsi le présent article, prévoient d'opérer une indemnisation et non un remboursement intégral du préjudice subi.

**I.- La base juridique de l'indemnisation : l'accord franco-malgache du 1<sup>er</sup> octobre 1998**

A la suite de la révolution malgache de 1975, les propriétés agricoles de plusieurs ressortissants français ont été nationalisées, par l'ordonnance du Gouvernement malgache n° 76-040 du 4 décembre 1976 attribuant à l'Etat la propriété de diverses exploitations agricoles de la sous-préfecture de Manajary et par l'ordonnance n° 78-011 du 5 mai 1978 attribuant à l'Etat la propriété de diverses exploitations agricoles dans les Fivondronampokantany d'Amparafavorala, Ambatondrazaka et Moramanga.

De même, les biens, droits et titres de certaines sociétés françaises ont été nationalisés, par l'ordonnance n° 76-020 *bis* du 25 juin 1976 instituant le monopole de l'Etat malgache en matière d'achat, de transport, de stockage, de transformation et de distribution des produits pétroliers, ainsi que par les ordonnances n° 76-020 du 25 juin 1976, n° 76-026 des 25 juin 1976 et 9 juillet 1976, n° 76-040 du 4 décembre 1976, 76-052 du 29 décembre 1976, n° 77-042 du 16 juillet 1977 et n° 78-011 du 5 mai 1978.

La France et Madagascar ont signé, le 1<sup>er</sup> octobre 1998, un accord d'indemnisation permettant de régler ce contentieux. Cet accord a été modifié par un avenant du 3 février 2000. Le texte de l'accord initial et de l'avenant figurent dans l'encadré ci-après.

Cet accord prévoit deux modalités distinctes d'indemnisation, l'une pour les particuliers, l'autre pour les sociétés.

Pour les particuliers, dont le dernier alinéa de l'article premier de l'accord précise qu'il s'agit non seulement des personnes physiques de nationalité française détenant directement des propriétés, seuls ou en indivision, mais également des associés de sociétés de personnes, et, naturellement, de leurs ayants droit, l'article 5 de l'accord prévoit le versement par le Gouvernement malgache d'une indemnité de 27 millions de francs (4,12 millions d'euros) au Gouvernement français, à charge pour ce dernier d'en assurer la répartition.

Pour les sociétés françaises, les articles 2 et 3 du même accord retiennent le principe du recours à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), à défaut de protocole d'accord entre chacune d'entre elles et le Gouvernement malgache avant une date fixée (). Le déroulement de cette procédure ne relève donc pas du Gouvernement français. Les noms des quatre sociétés concernées ont néanmoins été communiqués à votre Rapporteur général par l'Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer, l'ANIFOM : Total, Elf, la Compagnie marseillaise de Madagascar et la SOSUMAV-Saint-Louis.

Le présent article règle donc la seule question des modalités de la répartition de l'indemnité forfaitaire entre les particuliers, par la France.

<p style="text-align: center;"><b>Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar</b></p> <p style="text-align: center;"><b>destiné à régler les conséquences financières des mesures de nationalisations et d'expropriations prises entre 1975 et 1978 par le Gouvernement de Madagascar à l'égard de biens et intérêts appartenant à des sociétés ou particuliers français</b></p>
<p>Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar, ci-après désignés comme les « Parties contractantes », Désireux de renforcer la coopération économique et financière entre les deux Etats et de créer des conditions favorables pour le développement des investissements étrangers et notamment français à Madagascar,</p>
<p>Considérant que la protection des investissements français permet de promouvoir les transferts de capitaux et de technologie, dans l'intérêt du développement économique de Madagascar,</p>
<p>Considérant que la protection des investissements français repose sur un traitement juste et équitable, et notamment sur un traitement non moins favorable que celui accordé à d'autres investisseurs,</p>
<p>Considérant que les mesures de nationalisation ou d'expropriation doivent donner lieu au paiement d'une indemnité juste et adéquate,</p>
<p>Considérant que les Parties contractantes sont signataires de la Convention du 18 mars 1965 sur le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats,</p>
<p style="text-align: center;">Sont convenus de ce qui suit :</p>
<p><b><u>Article 1<sup>er</sup></u></b></p>
<p style="text-align: center;">Pour l'application du présent accord :</p>
<p>– le terme de « société française » désigne toute personne morale établie sur le territoire de Madagascar, y possédant ou non son siège social, et contrôlée directement ou indirectement par des personnes morales ou physiques possédant la nationalité française ;</p>
<p>– le terme « particulier français » désigne toute personne physique de nationalité française ou ses ayants droit, soit propriétaire à titre individuel ou en indivision, soit associée de sociétés de personnes.</p>
<p><b><u>Article 2</u></b></p>
<p>Les biens, titres, droits et intérêts des sociétés françaises nationalisés au titre de l'ordonnance n° 76-020 <i>bis</i> du 25 juin 1976 instituant le monopole de l'Etat malgache en matière d'achat, de transport, de stockage, de transformation et de distribution des produits pétroliers font l'objet d'une indemnisation juste et équitable, conformément au droit international.</p>
<p>Le Gouvernement de la République de Madagascar et les sociétés françaises concernées peuvent s'accorder jusqu'au 31 décembre 1998 par protocole fixant les conditions générales de l'indemnisation. A défaut de la signature d'un tel protocole avant le 31 décembre 1998, le Gouvernement de la République de Madagascar accepte le recours inconditionnel à l'arbitrage du centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (C.I.R.D.I.).</p> <p style="text-align: right;">.../</p>
<p><b><u>Article 3</u></b></p>
<p>Les biens, titres, droits et intérêts des sociétés françaises nationalisés au titre des ordonnances n° 76-020 du 25 juin 1976, n° 76-026 des 25 juin 1976 et 9 juillet 1976, n° 76-040 du 4 décembre 1976, n° 76-052 du 29 décembre 1976, n° 77-042 du 16 juillet 1977 et n° 78-011 du 5 mai 1978 font l'objet d'une indemnisation juste et équitable, conformément au droit international.</p>

<p>Le Gouvernement de la République de Madagascar et les sociétés françaises concernées peuvent s'accorder jusqu'au 30 juin 1999 par protocole fixant le montant de l'indemnité et ses modalités de versement. A défaut de la signature d'un tel protocole avant le 30 juin 1999, le Gouvernement de la République de Madagascar accepte le recours inconditionnel à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (C.I.R.D.I.).</p>
<p><b>Article 4</b></p> <p>Dans l'hypothèse où la convention de Washington instituant le Centre International pour le règlement des différends relatifs aux investissements (C.I.R.D.I.) ne serait pas applicable entre la France et Madagascar, le Gouvernement de la République de Madagascar accepte pour l'application des articles 2 et 3 du présent accord, de soumettre les différends à un tribunal <i>ad hoc</i>, constitué selon le règlement d'arbitrage de la Commission des Nations-Unies pour le droit commercial international.</p>
<p><b>Article 5</b></p> <p>Les divers outils de production liés à la mise en valeur des biens par des particuliers français ayant fait l'objet d'une nationalisation dans le cadre des ordonnances n° 76-040 du 4 décembre 1976 et n° 78-011 du 5 mai 1978 font l'objet d'une indemnité globale et forfaitaire versée par le Gouvernement malgache au Gouvernement français, à charge pour ce dernier d'en assurer la répartition auxdits particuliers.</p>
<p>Le montant de l'indemnité globale et forfaitaire s'élève à 27.000.000 francs français, ce montant est versé au plus tard le 31 décembre 2001 au compte du Trésor français ouvert dans les écritures de la Banque de France et couvre l'ensemble des demandes qui pourraient être présentées par les particuliers français. Ce montant a été agréé pour tenir compte de la volonté des Parties contractantes d'aboutir à une solution globale et définitive et ne saurait être invoqué à d'autres fins d'évaluation d'indemnités.</p>
<p><b>Article 6</b></p> <p>Chacun des deux Gouvernements s'engage, sous réserve de l'exécution par l'autre Gouvernement des obligations qui lui incombent, à ne présenter ni soutenir, auprès de l'autre Gouvernement ou devant une instance arbitrale ou judiciaire, les revendications éventuelles de ses ressortissants relatives à des biens, droits et intérêts visés dans le présent accord.</p>
<p>Les dispositions des articles précédents ne s'appliquent pas aux biens, titres, droits et intérêts ayant fait, antérieurement à la date d'effet du présent texte, l'objet de transactions à la date du présent accord, sous réserve que lesdites transactions aient été exécutées dans tous leurs aspects.</p>
<p>Chacune des parties notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur du présent accord, qui prendra effet le jour de réception de la dernière notification.</p>



**Avenant du 3 février 2000**

L'accord signé le 1<sup>er</sup> octobre 1998 à Paris entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar destiné à régler les conséquences financières des mesures de nationalisations et d'expropriation prises entre 1976 et 1978 par le Gouvernement de Madagascar à l'égard de biens et intérêts appartenant à des sociétés ou des particuliers français est amendé.

L'article 3 de l'accord est remplacé comme suit :

Les biens, titres, droits et intérêts des sociétés françaises nationalisées au titre des ordonnances prises par le Gouvernement de la République de Madagascar n° 76-020 *bis* du 25 juin 1976, n° 76-026 du 9 juillet 1976, n° 76-040 du 4 décembre 1976, n° 76-052 du 29 décembre 1976, n° 77-042 du 16 juillet 1977 et n° 78-011 du 5 mai 1978 font l'objet d'une indemnisation juste et équitable, conformément au droit international.

Le Gouvernement de la République de Madagascar et les sociétés françaises concernées peuvent s'accorder jusqu'au 31 décembre 2000 par protocole fixant le montant de l'indemnité et ses modalités de versement. A défaut de la signature d'un tel protocole avant le 31 décembre 2000, le Gouvernement de la République de Madagascar accepte le recours inconditionnel à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

Les biens, titres, droits et intérêts des sociétés françaises nationalisées au titre de l'ordonnance n° 75-020 du 29 août 1975 prises par le Gouvernement de la République de Madagascar font l'objet d'un différend sur l'existence et le montant d'une indemnisation. La République de Madagascar et les parties concernées par l'ordonnance n° 75-020 du 29 août 1975 examineront ces dossiers avant le 30 septembre 2001. A défaut de règlement du différend le 30 septembre 2001, la République de Madagascar accepte le recours inconditionnel à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) pour régler ce différend.

L'article 5 de l'accord est remplacé comme suit :

Les divers outils de production liés à la mise en valeur des biens par des particuliers français ayant fait l'objet d'une nationalisation dans le cadre des ordonnances n° 76-040 du 4 décembre 1976 et n° 78-011 du 5 mai 1978 font l'objet d'une indemnité globale et forfaitaire versée par le Gouvernement malgache au Gouvernement français, à charge pour ce dernier d'en assurer la répartition auxdits particuliers.

Le montant de l'indemnité globale et forfaitaire s'élève à 27.000.000 francs français. Ce montant est versé en deux échéances : l'une de 9.000.000 francs français versée avant le 30 juin 2000, l'autre de 18.000.000 francs français avant le 30 juin 2001, au compte du Trésor français ouvert dans les écritures de la Banque de France. Ce montant couvre l'ensemble des demandes qui pourraient être présentées par les particuliers français. Il a été agréé pour tenir compte de la volonté des parties contractantes d'aboutir à une solution globale et définitive et ne saurait être invoqué à d'autres fins d'évaluation d'indemnités.

## **II.- Le dispositif proposé**

### *A.- Les personnes pouvant prétendre à indemnisation et les biens indemnissables*

La question des personnes pouvant prétendre à indemnisation et des biens indemnissables est réglée par le **I** du présent article.

Elle est en l'espèce assez simple, puisque les ordonnances de nationalisation précitées du 4 décembre 1976 et du 5 mai 1978 ont visé nominativement des particuliers, dont la nationalité française ne donne pas lieu à contestation et des propriétés agricoles.

En mentionnant les personnes physiques dont les biens agricoles ont été nationalisés et l'article 5 de l'accord du 1<sup>er</sup> octobre 1998, la rédaction retenue définit ainsi très précisément le champ de l'indemnisation.

L'ANIFOM a recensé 18 dossiers de biens détenus par des personnes physiques pouvant prétendre à indemnisation ainsi que 5 sociétés agricoles susceptibles de relever de la catégorie des sociétés de personnes, selon les informations communiquées à votre Rapporteur général. Ce décompte ne tient pas compte des éventuelles successions intervenues et ne donne donc pas le nombre des ayants droit.

### *B.- Les modalités d'évaluation des indemnités*

Le **II** du présent article précise les modalités suivant lesquelles seront déterminées les indemnités versées.

Le *premier alinéa* précise que l'indemnisation se fait dans le cadre de l'enveloppe préétablie de 27 millions de francs (4,12 millions d'euros), réglée dans ce but par l'Etat malgache, en deux versements, dont le second, de 18 millions de francs (2,74 millions d'euros), est intervenu à la fin du mois de juin 2001. Il s'agit donc d'une indemnisation globale et forfaitaire.

Cet alinéa indique également que cette enveloppe est majorée du montant des intérêts produits par ce capital. Cette dernière disposition, qui n'est pas toujours prévue dans des dispositifs similaires, est favorable aux bénéficiaires de l'indemnisation.

Le *deuxième alinéa* fixe les modalités de calcul des intérêts et prévoit qu'il s'établira à compter de la date des versements de l'Etat malgache et jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2002, date de la forclusion du dépôt des dossiers de demande d'indemnisation, par référence au taux au jour le jour du marché interbancaire de la zone euro dit *EONIA (Euro overnight index average)*.

La phrase selon laquelle « *l'indemnité versée par l'Etat malgache porte seule intérêt* » signifie qu'il s'agit d'intérêts simples et non pas d'intérêts composés, capitalisés et portant eux-mêmes intérêt.

Au 30 octobre 2001, la somme ainsi disponible pour l'indemnisation était égale à 27,95 millions de francs (4,26 millions d'euros) soit une majoration de 950.000 francs (140.000 euros), suivant les informations communiquées à votre Rapporteur général.

En ce qui concerne la détermination de chacune des indemnités qui sera versée, le *troisième alinéa* retient le principe d'une indemnisation proportionnelle à la valeur respective des biens à la date de leur nationalisation (indemnisation dite au marc le franc).

Ce mode d'indemnisation est apparu pertinent, en l'espèce, puisque les valeurs relatives des biens nationalisés sont assez comparables. Aucune indemnité ne sera ainsi d'un montant très faible.

On dispose par ailleurs d'éléments sur la valeur relative des propriétés concernées puisque des pourparlers ont eu lieu à la fin des années 1980 entre les propriétaires dépossédés et le Gouvernement malgache, qui a fait des propositions de valorisation.

Le montant moyen d'indemnisation devrait être égal à 1,35 million de francs (206.000 euros) environ par dossier.

### *C.- La procédure d'indemnisation*

Le **III** du présent article fixe la procédure d'obtention des indemnisations.

Il donne compétence à l'ANIFOM, établissement public spécialement créé par la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, pour recevoir et instruire les dossiers de demande d'indemnisation.

Il prévoit un délai de six mois, à compter de la publication du présent projet de loi de finances rectificative définitivement adopté, pour le dépôt des demandes, sous peine de forclusion. Cette dernière devrait ainsi intervenir à la fin du mois de juin de l'année 2002. Il a été indiqué à votre Rapporteur général que ce délai était suffisant, compte tenu du faible nombre de dossiers et de ce que les personnes pouvant prétendre à indemnisation sont bien identifiées.

Enfin, la dernière phrase de ce III indique, suivant les modalités habituelles, que le décès d'une personne dépossédée pouvant prétendre à indemnisation emporte répartition de la somme attribuée, au titre de son patrimoine, entre ses ayants droit, suivant leur vocation successorale, c'est-à-dire suivant les droits de chacun sur la succession.

\*

\*       \*

La Commission a *adopté* un amendement de rectification (**amendement n°**

26) présenté par votre **Rapporteur général** et l'article 46 ainsi modifié.

*Article 47*

**Indemnisation des biens privés français perdus au Cambodge, en application de l'accord du 15 mars 1995.**

*Texte du projet de loi :*

I. – En application de l'accord du 15 mars 1995 relatif au règlement de la perte des biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 et non indemnisée à ce jour, les personnes physiques et morales françaises dépossédées de biens par suite d'événements politiques survenus dans ce pays avant le 23 octobre 1991 peuvent prétendre au versement d'une indemnisation dans les conditions fixées aux alinéas suivants.

II. – Le montant total des indemnités versées est égal à la somme versée par l'Etat du Cambodge au titre de l'accord du 15 mars 1995, majorée du versement du budget général représentatif des intérêts produits par le versement de l'Etat cambodgien.

Le calcul des intérêts s'établit à compter de la date du 26 septembre 1995 par référence au taux moyen pondéré au jour le jour du marché interbancaire jusqu'au 31 décembre 1998 puis, jusqu'au 1er juillet 2002, par référence au taux moyen pondéré au jour le jour du marché interbancaire de la zone euro (*EONIA : Euro overnight index average*) publiés par la Banque de France. L'indemnité versée par l'Etat cambodgien porte seule intérêt.

Ce montant est réparti par l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer en proportion de la valeur indemnisable retenue pour chaque patrimoine.

III. – Les biens déjà indemnisés, à quelque titre que ce soit, sont exclus de la présente indemnisation.

IV. – Les demandes d'indemnisation doivent être présentées, sous peine de forclusion, auprès de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer dans un délai de six mois à compter de la date de promulgation de la présente loi.

Le demandeur doit apporter la preuve de la nationalité française du propriétaire du bien au moment de la dépossession et justifier, le cas échéant, de sa qualité d'ayant droit. En cas de décès de la personne dépossédée, la somme attribuée au titre de son patrimoine est répartie entre ses ayants droit suivant leur vocation successorale.

L'existence et le droit de propriété des biens, leur nature et leur consistance doivent être justifiés par tout document ayant force probante. Les déclarations de perte souscrites auprès du ministère des affaires étrangères sont retenues lorsqu'elles sont accompagnées de pièces justificatives suffisantes.

V. – La valeur indemnisable des biens, convertie en euros, est fixée à partir des documents justificatifs fournis lorsque ceux-ci suffisent à l'établir. A défaut d'éléments permettant de la déterminer, cette valeur est fixée forfaitairement, pour chaque catégorie de biens, par référence aux valeurs attribuées sur justificatifs à des biens d'importance comparable.

Elle est retenue dans la limite de 300 000 euros par patrimoine indemnisable.

*Exposé des motifs du projet de loi :*

L'accord signé le 15 mars 1995 entre les États français et cambodgien, publié par décret au *Journal officiel* du 30 mai 1997, prévoit une indemnisation pour la perte des biens français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 et non indemnisés.

A ce titre, une indemnité de 6.097.960 € a été versée à l'Etat français pour solde de tout compte.

L'article proposé instaure le dispositif d'indemnisation conformément aux dispositions de l'accord du 15 mars 1995 et attribue à l'ANIFOM la mission d'assurer la répartition de cette indemnité.

Au regard des marges d'incertitude existant sur le nombre de personnes pouvant prétendre à une indemnisation ainsi que sur le montant global du patrimoine indemnisable, il est proposé de plafonner le patrimoine indemnisable individuel afin que l'ensemble des demandeurs éligibles puisse disposer d'une indemnisation convenable.

*Observations et décision de la Commission :*

Cet article prévoit les modalités de mise en œuvre de l'indemnisation des personnes physiques et des personnes morales, particuliers et sociétés, au titre des biens non encore indemnisés qu'ils ont perdus au Cambodge avant l'intervention des accords de paix du 23 octobre 1991.

Cette indemnisation est prévue par l'accord signé le 15 mars 1995 entre le gouvernement français et le gouvernement du Royaume du Cambodge.

Avant d'aborder le détail du dispositif proposé, il faut rappeler que, d'une manière classique, cet accord, et ainsi le présent article, prévoient d'opérer une indemnisation, globale et forfaitaire, et non un remboursement intégral du préjudice subi.

***1.- La base juridique de l'indemnisation : l'accord franco-cambodgien du 15 mars 1995***

Après la proclamation de l'état d'urgence au Cambodge le 19 mars 1970, par le général Lon Nol, le Cambodge a connu une décennie profondément perturbée, marquée par l'entrée des Khmers rouges à Phnom Penh en 1975, puis l'intervention de l'armée vietnamienne à partir de décembre 1978 et la mise en place d'un nouveau gouvernement au début de l'année 1979. La situation de guerre civile n'a pris fin qu'avec les accords de paix, conclus à Paris, le 23 octobre 1991. De nombreux ressortissants français, entre autres, ont dû quitter précipitamment le pays, en 1975 notamment, et ont été spoliés de leurs biens.

Pour indemniser ces pertes de biens, la France et le Royaume du Cambodge ont conclu, le 15 mars 1995, un accord en forme de lettres permettant de régler ce contentieux. Le texte des lettres qui scellent cet accord, publiées au *Journal officiel* en application du décret n° 97-549 du 28 mai 1997, figure dans l'encadré ci-après. Cet accord prévoit une indemnisation globale et forfaitaire, fixée pour solde de tout compte à 40 millions de francs (6,1 millions d'euros), tant pour les particuliers que pour les sociétés.

Cette indemnisation appelle deux observations.

En premier lieu, cette enveloppe de 40 millions de francs a été prélevée sur la somme due par la France au Cambodge au titre du produit de la liquidation de l'institut d'émission monétaire d'Indochine (Institut d'émission inter-Etats), opération prévue par un accord du 29 décembre 1954 relatif au transfert des institutions monétaires aux Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam. Suivant les termes de l'accord en forme de lettres du 15 mars 1995 relatif à la restitution par la France au Cambodge de la libre disposition de la somme déposée dans les écritures du Trésor français, dont le texte figure également dans l'encadré ci-après, cette

somme s'établissait à 65,08 millions de francs (9,92 millions d'euros), dont 43,20 millions de francs (6,59 millions d'euros) en capital et 21,88 millions de francs (3,34 millions d'euros) en intérêts.

En deuxième lieu, même si cette enveloppe est majorée du produit des intérêts courus depuis la date de son versement effectif au Trésor, intervenu le 26 septembre 1995, son montant restera notablement inférieur au préjudice subi, estimé à 404 millions de francs courants au moment de la dépossession, sur la base des déclarations de pertes de biens, non exhaustives, recensées par le ministère des affaires étrangères.

Le présent article précise les conditions de mise en œuvre de cet accord.

<b>Décret 97-549 du 28 mai 1997</b> <b>portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge relatif au règlement de la perte des biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 et non indemnisée à ce jour, signées à Paris le 15 mars 1995 (1)</b>
Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,
Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ;
Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France ;
Vu le décret n° 91-1284 du 18 décembre 1991 portant publication des accords sur le Cambodge comprenant un acte final, un accord pour le règlement politique global du conflit du Cambodge (ensemble cinq annexes), un accord relatif à la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité et l'inviolabilité territoriales, la neutralité et l'unité nationale du Cambodge, une déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge, signés à Paris le 23 octobre 1991,
Décète :
<b>Article premier.-</b> L'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge relatif au règlement de la perte des biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 et non indemnisée à ce jour, signées à Paris le 15 mars 1995, sera publié au <i>Journal officiel</i> de la République française.
<b>Article 2.-</b> Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au <i>Journal officiel</i> de la République française.
Fait à Paris, le 28 mai 1997.
JACQUES CHIRAC
Par le Président de la République :
<i>Le Premier ministre,</i> ALAIN JUPPÉ
<i>Le ministre des affaires étrangères,</i> HERVÉ DE CHARRETTE

*(1) Le présent accord est entré en vigueur le 15 mars 1995.*

<p><b>Accord sous forme de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge relatif au règlement de la perte des biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 et non indemnisée à ce jour</b></p>
<p>royaume du cambodge</p>
<p>le ministre d'État chargé de la réhabilitation et du développement</p>
<p>ministre de l'Économie et des finances</p>
<p>Paris, le 15 mars 1995.</p>
<p><i>Son Excellence Monsieur Edmond Alphanéry, ministre de l'économie de la République française</i></p>
<p>Monsieur le ministre,</p>
<p>Au cours de l'entretien du 6 décembre 1994, vous m'avez fait part du grand intérêt qu'attache le Gouvernement français au règlement équitable et rapide de la question de la perte des biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux Accords de paix de Paris du 23 octobre 1991 et non indemnisée à ce jour.</p>
<p>J'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement royal du Cambodge, compte tenu des liens d'amitié qui unissent nos deux pays, accepte le principe d'une indemnisation à ce titre et propose que cette indemnisation, globale et forfaitaire, soit fixée pour solde de tout compte à quarante millions de francs français (40 MF).</p>
<p>En conséquence, le Gouvernement royal du Cambodge autorise le Gouvernement de la République française à prélever ladite somme de quarante millions de francs français sur le compte ouvert au nom du Cambodge dans les écritures du Trésor français au titre des Accords quadripartites du 29 décembre 1954 entre la France, le Cambodge, le Laos et le Vietnam relatifs au transfert des institutions monétaires aux trois pays en cause.</p>
<p>Je vous serais obligé de me confirmer l'accord du Gouvernement de la République française sur les termes de la présente lettre.</p>
<p>Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma plus haute considération.</p>
<p><i>Ministre d'Etat,</i></p> <p><i>ministre de l'économie et des finances,</i></p> <p><i>Royaume du Cambodge</i></p> <p>Keat CHHON</p> <p>.../</p>



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
Paris, le 15 mars 1995.
<i>Son Excellence Monsieur Keat Chhon, ministre d'Etat chargé de la réhabilitation et du développement, ministre de l'économie et des finances, Royaume du Cambodge</i>
Monsieur le ministre d'Etat,
Vous avez bien voulu m'adresser une lettre de ce jour dont les termes sont les suivants :
« Au cours de l'entretien du 6 décembre 1994, vous m'avez fait part du grand intérêt qu'attache le Gouvernement français au règlement équitable et rapide de la question de la perte des biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux Accords de paix de Paris du 23 octobre 1991 et non indemnisée à ce jour.
« J'ai l'honneur de vous faire savoir que le Gouvernement royal du Cambodge, compte tenu des liens d'amitié qui unissent nos deux pays, accepte le principe d'une indemnisation à ce titre et propose que cette indemnisation, globale et forfaitaire, soit fixée pour solde de tout compte à quarante millions de francs français (40 MF).
« En conséquence, le Gouvernement royal du Cambodge autorise le Gouvernement de la République française à prélever ladite somme de quarante millions de francs français sur le compte ouvert au nom du Cambodge dans les écritures du Trésor français au titre des Accords quadripartites du 29 décembre 1954 entre la France, le Cambodge, le Laos et le Vietnam relatifs au transfert des institutions monétaires aux trois pays en cause.
« Je vous serais obligé de me confirmer l'accord du Gouvernement de la République française sur les termes de la présente lettre. »
J'ai l'honneur de vous confirmer l'accord du Gouvernement français sur ce qui précède.
Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma plus haute considération.
EDMOND ALPHANDÉRY,  <i>Ministre de l'économie,  République française</i>

<p style="text-align: center;"><b>Décret 97-550 du 28 mai 1997 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge relatif à la restitution par la France au Cambodge de la libre disposition de la somme déposée dans les écritures du Trésor français, signées à Paris le 15 mars 1995 (1)</b></p> <hr style="width: 10%; margin-left: 0;"/>
<p>Le Président de la République,</p>
<p>Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,</p>
<p>Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ;</p>
<p>Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France,</p>
<p>Décète :</p>
<p><b>Article premier.</b>- L'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge relatif à la restitution par la France au Cambodge de la libre disposition de la somme déposée dans les écritures du Trésor français, signées à Paris le 15 mars 1995, sera publié au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p>
<p><b>Article 2.</b>- Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p>
<p>Fait à Paris, le 28 mai 1997.</p>
<p>JACQUES CHIRAC</p>
<p>Par le Président de la République :</p>
<p><i>Le Premier ministre,</i> ALAIN JUPPÉ</p>
<p><i>Le ministre des affaires étrangères,</i> HERVÉ DE CHARETTE</p>
<p>(1) Le présent accord est entré en vigueur le 15 mars 1995.</p>

<b>Accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge relatif à la restitution par la France au Cambodge de la libre disposition de la somme déposée dans les écritures du Trésor français</b>	
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	
ministre de l'Économie	
Paris, le 15 mars 1995.	
<i>Son</i>	<i>Excellence Monsieur Keat Chhon, ministre d'Etat chargé de la réhabilitation et du développement, ministre de l'économie et des finances, Royaume du Cambodge</i>
Monsieur le ministre d'Etat,	
Comme suite aux discussions qui ont été menées entre nos deux Gouvernements, j'ai l'honneur, au nom du Gouvernement français, de proposer l'accord ci-après :	
« Constatant que le 29 décembre 1954, un accord a été signé entre la France, le Cambodge, le Laos et le Vietnam, relatif au transfert des institutions monétaires aux Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam complété par un protocole n° 1 relatif aux règles et conditions de répartition des éléments d'actif et de passif du bilan de clôture de l'Institut d'inter-Etats et par un protocole n° 2 relatif à la répartition des éléments d'actif et de passif de la liquidation de l'ancien Trésor indochinois et la clôture des opérations de la Caisse autonome de gestion et d'amortissement de la dette ;	
« Constatant qu'une commission inter-Etats chargée de fixer la répartition des éléments du bilan de clôture de l'Institut d'émission inter-Etats entre le Cambodge, le Laos et le Vietnam, réunie le 16 mars 1955 à Siem Reap (Cambodge), a définitivement arrêté à l'unanimité le bilan de clôture de cette institution inter-Etats ;	
« Constatant en outre que des avoirs ont été déposés en compte bloqué dans les écritures du Trésor français au nom des Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam ;	
« Constatant que le déblocage des avoirs a pour effet de régler définitivement en ce qui concerne la Partie française les opérations liées au transfert des institutions monétaires aux Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam ;	
« Les Parties sont convenues de ce qui suit :	
« Le Gouvernement français rend au Royaume du Cambodge la libre disposition de la somme déposée dans les écritures du Trésor français ; cette somme s'élève à 43.200.681,14 francs majorée du produit des intérêts de ladite somme qui atteignent 21.881.335,72 francs à la date du 1 <sup>er</sup> avril 1995.	
« Le Royaume du Cambodge s'engage à n'effectuer aucune autre demande financière auprès de la France au titre du présent accord et de l'accord signé le 29 décembre 1954 relatif au transfert des institutions monétaires aux Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam.	
« Cet accord ne prendra effet que sous réserve de la réception par le Gouvernement français de l'accord écrit de votre Gouvernement et de celui des Gouvernements laotien et vietnamien sur les dispositifs les concernant. »	
Je vous serais obligé de me confirmer l'accord du Gouvernement royal du Cambodge sur les termes de la présente lettre.	
Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre d'Etat, l'assurance de ma plus haute considération.	

EDMOND ALPHANDÉRY,

*Ministre de l'économie,  
République française*

.../

ROYAUME DU CAMBODGE le ministre d'État chargé de la réhabilitation et du développement
ministre de l'Économie et des finances
Paris, le 15 mars 1995.
<i>Son Excellence Monsieur Edmond Alphanéry, ministre de l'économie, République française</i>
Monsieur le ministre,
Vous avez bien voulu m'adresser une lettre de ce jour dont les termes sont les suivants :
« Comme suite aux discussions qui ont été menées entre nos deux Gouvernements, j'ai l'honneur, au nom du Gouvernement français, de proposer l'accord ci-après :
« Constatant que le 29 décembre 1954, un accord a été signé entre la France, le Cambodge, le Laos et le Vietnam, relatif au transfert des institutions monétaires aux Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam complété par un protocole n° 1 relatif aux règles et conditions de répartition des éléments d'actif et de passif du bilan de clôture de l'Institut d'inter-Etats et par un protocole n° 2 relatif à la répartition des éléments d'actif et de passif de la liquidation de l'ancien Trésor indochinois et la clôture des opérations de la Caisse autonome de gestion et d'amortissement de la dette ;
« Constatant qu'une commission inter-Etats chargée de fixer la répartition des éléments du bilan de clôture de l'Institut d'émission inter-Etats entre le Cambodge, le Laos et le Vietnam, réunie le 16 mars 1955 à Siem Reap (Cambodge), a définitivement arrêté à l'unanimité le bilan de clôture de cette institution inter-Etats ;
« Constatant en outre que des avoirs ont été déposés en compte bloqué dans les écritures du Trésor français au nom des Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam ;
« Constatant que le déblocage des avoirs a pour effet de régler définitivement en ce qui concerne la Partie française les opérations liées au transfert des institutions monétaires aux Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam ;
« Les Parties sont convenues de ce qui suit :
« Le Gouvernement français rend au Royaume du Cambodge la libre disposition de la somme déposée dans les écritures du Trésor français ; cette somme s'élève à 43.200.681,14 francs majorée du produit des intérêts de ladite somme qui atteignent 21.881.335,72 francs à la date du 1 <sup>er</sup> avril 1995.
« Le Royaume du Cambodge s'engage à n'effectuer aucune autre demande financière auprès de la France au titre du présent accord et de l'accord signé le 29 décembre 1954 relatif au transfert des institutions monétaires aux Etats du Cambodge, du Laos et du Vietnam.
« Cet accord ne prendra effet que sous réserve de la réception par le Gouvernement français de l'accord écrit de votre Gouvernement et de celui des Gouvernements laotien et vietnamien sur les dispositifs les concernant. »
« Je vous serais obligé de me confirmer l'accord du Gouvernement royal du Cambodge sur les termes de la présente lettre. »
J'ai l'honneur de vous confirmer l'accord du Gouvernement royal du Cambodge sur ce qui précède.
Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma plus haute considération.
<i>Ministre d'Etat,</i> <i>ministre de l'économie et des finances,</i> <i>Royaume du Cambodge</i> Keat CHHON

## **II.- Le dispositif proposé**

### *A.- Les personnes pouvant prétendre à indemnisation et les biens indemnissables*

La question du champ de l'indemnisation, les personnes pouvant prétendre à indemnisation et les biens indemnissables, est réglée par le **I** du présent article, qui prévoit que les personnes françaises dépossédées de biens à la suite d'événements politiques avant le 23 octobre 1991, peuvent prétendre à indemnisation, en application de l'accord précité du 15 mars 1995 relatif au règlement de la perte des biens privés français au Cambodge survenue antérieurement aux accords de paix du 23 octobre 1991 et non indemnisée à ce jour.

En ce qui concerne les personnes pouvant prétendre à indemnisation, le dispositif ne prévoit aucune restriction, puisqu'il vise les personnes physiques comme les personnes morales. La clause de nationalité est une clause classique pour ce type de dispositif. En droit international, un Etat protège, en effet, ses seuls ressortissants, en temps normal. Cette clause s'apprécie à la date à laquelle a eu lieu la spoliation. Les personnes qui ont fui le Cambodge et ont acquis la nationalité française après leur départ de ce pays ne sont donc pas concernées.

En ce qui concerne les biens indemnissables, il s'agit, en l'absence de restriction quant à leur nature, de l'ensemble des biens qui ont été perdus, les biens personnels comme les biens professionnels, les biens immobiliers comme les biens mobiliers, les biens réels comme les biens financiers.

La seule réserve concerne le fait que ces biens ne doivent pas avoir été indemnisés par ailleurs, réserve importante puisqu'elle fait l'objet du **III** du présent article.

Elle vise principalement à éviter une nouvelle indemnisation pour les biens déjà indemnisés au titre de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, qui concernait le Cambodge.

Cette restriction, explicitement prévue par l'accord de 1995, est importante car ni cet accord ni le présent article ne fixent de point de départ pour l'éligibilité au dispositif qu'il prévoit, en raison de la nature des événements visés.

Une grande incertitude règne actuellement sur le nombre des personnes et l'importance des biens concernés par le présent dispositif. Le seul élément de recensement – celui, déjà évoqué, effectué sur la base des déclarations spontanées de pertes de biens au ministère des affaires étrangères, qui concerneraient, selon une première estimation, 276 personnes physiques ou morales, selon les éléments communiqués par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à votre Rapporteur général – n'est pas exhaustif.

Selon cette source, les biens réels perdus sont estimés à 397 millions de francs (60,52 millions d'euros) et les biens financiers à 7 millions de francs (1,07 million d'euros).

C'est au cours de la procédure qui sera lancée en application du présent article qu'un recensement fiable sera effectué, sur la base des dossiers de demande d'indemnisation qui seront reçus dans les délais.

### *B.- La procédure d'indemnisation*

Le **IV** du présent article fixe la procédure d'indemnisation.

Le *premier alinéa* attribue à l'Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer, l'ANIFOM, établissement public spécialement créé à cet effet par la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, la charge de recevoir et d'instruire les dossiers de demande d'indemnisation, pour compte de l'Etat.

Il prévoit également un délai de six mois, à compter de la publication du présent projet de loi de finances rectificative définitivement adopté, pour le dépôt des demandes, sous peine de forclusion. Cette dernière devrait ainsi intervenir à la fin du mois de juin de l'année 2002.

Il a été indiqué à votre Rapporteur général que ce délai devrait être suffisant, même si le nombre des bénéficiaires n'est pas connu avec exactitude, compte tenu de l'importance de certaines associations comme relais d'information ainsi que de l'expérience de l'ANIFOM pour gérer dans de brefs délais l'accueil d'un grand nombre de demandes. Par ailleurs, l'agence aurait déjà envisagé des actions d'information du public.

Les *deuxième* et *troisième* alinéas précisent les éléments de preuve qui seront exigés des requérants, à l'appui de leurs demandes d'indemnisation.

En ce qui concerne les personnes, le *deuxième alinéa* prévoit que ceux-ci devront apporter la preuve de la nationalité française de la personne dépossédée au moment de la perte des biens et justifier, le cas échéant, de leur qualité d'ayant droit. D'une manière classique, en effet, le dispositif prévoit que le décès de la personne dépossédée entraîne la répartition de la somme attribuée au titre de son patrimoine entre ses différents ayants droit, à raison des droits de chacun dans la succession.

S'agissant des biens, le *troisième alinéa* exige la production de documents ayant force probante et prévoit la prise en compte des déclarations de perte souscrites spontanément auprès du ministère des affaires étrangères, lorsqu'elles sont accompagnées de pièces justificatives suffisantes. Il a été précisé à votre Rapporteur général que ces exigences seraient appliquées avec la bienveillance habituelle, pour tenir compte des conditions, difficiles, du départ de certains.

## C.- Les modalités d'évaluation des indemnités

### 1.- Le montant total de l'indemnisation

Les premier et deuxième alinéas du **II** du présent article précisent le montant total de l'indemnisation versée.

Il s'agit ainsi d'une indemnisation globale et forfaitaire dont on a vu qu'elle était très inférieure au préjudice réellement subi.

Le *premier alinéa* précise ainsi que l'indemnisation se fait dans le cadre de l'enveloppe préétablie de 40 millions de francs (6,10 millions d'euros) versée dans ce but par le Royaume du Cambodge, le 26 septembre 1995, et indique que cette enveloppe est majorée du montant des intérêts produits par ce capital. Cette dernière disposition, qui n'est pas toujours prévue dans des dispositifs similaires, est favorable aux bénéficiaires de l'indemnisation.

Le *deuxième alinéa* fixe les modalités de calcul des intérêts et prévoit qu'il s'établira à compter de la date précitée du 26 septembre 1995, par référence au taux moyen pondéré au jour le jour du marché interbancaire jusqu'au 31 décembre 1998, puis à partir de cette date et jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2002, date de la forclusion du dépôt des dossiers de demande d'indemnisation, par référence au taux au jour le jour du marché interbancaire de la zone euro dit *EONIA (Euro overnight index average)*.

La phrase selon laquelle « *l'indemnité versée par l'Etat cambodgien porte seule intérêt* » signifie qu'il s'agit d'intérêts simples et non pas d'intérêts composés, capitalisés et portant eux-mêmes intérêt.

### 2.- Le calcul de chacune des indemnités versées

En ce qui concerne la détermination de chacune des indemnités qui sera versée, le *troisième alinéa* du **II** du présent article retient le principe d'une répartition de l'enveloppe globale et forfaitaire proportionnellement à la valeur indemnisable retenue pour chaque patrimoine.

Il ne s'agit pas d'une indemnisation au marc le franc, c'est-à-dire proportionnelle à la valeur respective des biens, puisque la valeur d'indemnisation n'est pas proportionnelle à la valeur des biens perdus.

En effet, le **V** du présent article, qui définit la valeur indemnisable des biens prévoit deux aménagements important au principe de la prise en compte de la valeur réelle des patrimoines perdus.

D'une part, son *premier alinéa*, qui précise d'abord que la valeur indemnisable des biens est fixée à partir des documents justificatifs fournis « *lorsque ceux-ci suffisent à l'établir* », pose également le principe de la prise en



compte d'une valeur forfaitaire, fixée, par catégories de biens, par référence aux valeurs attribuées sur justificatifs à des biens d'importance comparable, pour les cas où il n'y aurait pas d'élément permettant de déterminer la valeur de ce qui a été perdu.

D'autre part, son *deuxième alinéa* prévoit un plafonnement de la valeur indemnisable à 300.000 euros, soit 1,97 million de francs, par patrimoine indemnisable.

Ce dispositif apparaît pertinent à un double titre.

D'une part, il garantit la perception d'une indemnisation pour les biens dont la valeur ne peut être établie d'après des justificatifs, ce qui est appréciable compte tenu des conditions difficiles dans lesquelles certaines personnes sont parties.

D'autre part, le plafonnement permet d'éviter que les sommes dues au titre de l'indemnisation de quelques sociétés ne réduisent d'une manière drastique l'enveloppe disponible pour l'indemnisation des personnes physiques et que les montants versés à ces derniers soient ainsi très faibles.

La dépense correspondante est, sur le plan budgétaire, imputée sur l'article 20 du chapitre 46-91 du budget des Charges communes. La somme de 40 millions de francs (6,10 millions d'euros) a été inscrite au budget des Charges communes par la loi de finances initiale pour 2001.

\*  
\*       \*

La Commission a *adopté* un amendement de rectification (**amendement n° 27**) présenté par votre **Rapporteur général** et l'article 47 ainsi modifié.

\*  
\*       \*

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi de finances rectificative pour 2001 ainsi modifié.

\*  
\*       \*



- 1) Depuis l'ordonnance n°2001-377 du 2 mai 2001 prise pour l'application du règlement n°1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, la condition de perception de la CSG et de la CRDS prévue par l'article L.136-1 du code de la sécurité sociale est double : seuls sont en effet soumis à ces contributions les revenus d'activité et de remplacement des personnes qui, d'une part, ont leur domicile fiscal en France, et, d'autre part, sont à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie. Cette seconde condition a pour effet de rapprocher sensiblement la CSG d'une cotisation sociale, dans le sens de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes du 15 février 2000 à l'égard des travailleurs frontaliers.
- (2) Et en contrepartie du droit aux prestations en nature de l'assurance maladie du régime de retraite dont ils relevaient au moment de leur départ de France, lors de séjours temporaires en métropole ou dans un département d'outre-mer, en cas de nécessité de soins immédiats.
- (3) La libéralisation de l'allégeance française est l'autorisation de perdre la qualité de Français.
- (4) Cette hausse s'explique par la consolidation du résultat de chaque groupe, qui prend désormais en compte les résultats des filiales. Elle s'explique également par les reprises de provisions auxquelles devrait procéder EDF, lesquelles affecteront le résultat comptable de 2001 et ainsi les dividendes versés en 2002.
- (5) Lettre du directeur du Trésor du 22 décembre 1970.
- (6) Réunion du CIES du 18 juillet 2001.
- (7) Ce versement doit être au moins égal à la contribution des dépôts obligatoires des professions juridiques et des consignations au résultat social net de la CDC (« rente des notaires »), la CDC ayant désormais le monopole de ces dépôts.
- (8) On rappellera que la Caisse des dépôts et consignations verse à l'Etat, d'une part, une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) et, d'autre part, un tiers du résultat net consolidé du groupe. En 2002, les versements au titre de la CRIS sont estimés à environ 1,07 milliard d'euros (7,02 milliards de francs), tandis que le dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations est évalué à 450 millions d'euros (2.951,81 millions de francs).
- (9) Précisons que les dettes à moyen et long terme d'ADP sont évaluées à 1.555,7 millions d'euros (10.204,72 millions de francs) en 2000 et à 1.743,4 millions d'euros (11.435,95 millions de francs) en 2001. Le ratio de la dette nette sur les capitaux propres et provisions s'établit, en 2000, à 109% et, en 2001, à 119%. Le ratio de la dette nette sur l'autofinancement passera de 4,6 en 2000 à 5,7 en 2001.
- (10) Ce projet de loi a été déposé sur le bureau du Sénat le 30 mai 2001.
- (11) CE, 5 juillet 1967, Commune de Donville-les-Bains et Société générale technique : le concessionnaire doit également être indemnisé pour le manque à gagner éprouvé à la suite de l'éviction.
- (12) Les créances d'aide publique au développement concernent des prêts remplissant un double critère : (1) octroi de ces prêts à un taux concessionnel avec un élément minimal constitué sous forme de don ; (2) utilisation de ces prêts pour le financement de dépenses de développement.
- (13) Quand un pays débiteur passe en Club de Paris pour la première fois, une « date butoir » est définie et n'est pas modifiée dans les traitements ultérieurs du Club de Paris. Les crédits accordés après cette date butoir ne sont pas soumis aux rééchelonnements futurs, ce qui contribue à restaurer l'accès au crédit extérieur du pays débiteur. En effet, si aucune date butoir n'était définie, aucun établissement financier ne pourrait prendre le risque de prêter à nouveau au pays débiteur puisqu'il pourrait être exposé à un défaut de paiement sur ces prêts nouveaux.
- (14) L'accord sectoriel définit les avions gros porteurs comme ayant une capacité supérieure à 70 passagers.
- (15) Avant l'introduction de l'euro, les monnaies concernées étaient, outre le dollar et la livre sterling, le deutschmark, le franc français, l'écu et le florin néerlandais.
- (16) Votre Rapporteur général a exposé ci-avant les raisons pour lesquelles **le mécanisme de stabilisation des taux d'intérêt n'a strictement rien à voir avec un soutien subventionnel**, puisque la procédure peut être tantôt bénéficiaire, tantôt déficitaire, en fonction, d'une part, du niveau des taux d'intérêt pendant la période qui sépare la conclusion d'un contrat de la livraison des appareils et, d'autre part, de l'évolution comparée des taux courts et longs après la livraison de chaque appareil.
- (17) Source : EGCD News, n° 5, automne 2001.
- (18) Source : EGCD News, n° 3, automne 2000.
- (19) Source : EGCD News, n° 5, automne 2001.
- (20) Les correspondants des comptables publics exécutent pour le compte de ces derniers certaines recettes ou dépenses dans une entière indépendance. Leur seule obligation est de rendre compte de leur exécution.
- (21) En revanche, la mise en jeu de la responsabilité des comptables à la suite de l'indemnisation par la collectivité publique des tiers lésés exige que la preuve d'une faute ait été rapportée, condition indispensable à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat ou de la collectivité publique du fait des actes de ses comptables.
- (22) Cette dualité de compétence, mal coordonnée par les textes, peut créer des conflits. Certaines solutions ont été établies par la jurisprudence. On observera ainsi, entre autres, qu'un comptable qui a été déchargé de sa gestion par un arrêt définitif ne saurait ultérieurement être mis en débet par la voie administrative, en raison du principe de l'autorité de la chose jugée (Conseil d'Etat, 7 juillet 1853, Guibert, recueil page 680), alors que le juge n'est pas lié par une décision du ministre.
- (23) Cet ordre demande au comptable le versement d'une somme égale au montant de la perte de recettes

*subie, au montant de la dépense payée à tort ou de l'indemnité mise de son fait à la charge de l'organisme public intéressé. Pour les comptables en matière, il s'agit de la valeur des matières manquantes.*

(24) *En ce qui concerne l'Etat, on rappellera que le premier alinéa de l'article 143 du décret de 1962 prévoit que les comptes de gestion des comptables principaux de l'Etat sont adressés au ministre des finances, qui les met en état d'examen et les fait parvenir à la Cour des comptes avant le 31 juillet de l'année qui suit celle au titre de laquelle ils sont établis.*

(25) *Voir ci-dessous.*

(26) *L'article 4 de l'accord prévoit la constitution d'un tribunal ad hoc selon le règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international, en cas d'impossibilité de recours à cet organisme.*