

# **RAPPORT**

## **SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES EN VUE DU RÈGLEMENT DU BUDGET DE L'EXERCICE 2002**

**suivi des réponses des administrations**

---

## **DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ SUR LES COMPTES 2002**

## Délibéré

Le présent rapport de la Cour a été établi dans le cadre de la mission que lui confère l'article 47 de la Constitution aux termes duquel « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Conformément aux articles L.O. 132-1 (pour l'ensemble du rapport), L. 111-6 et L. 132-2 du Code des juridictions financières (pour respectivement, l'application à l'État des dispositions de l'article L. 243.7 du Code de la sécurité sociale et le versement de subventions exceptionnelles à certaines communes), la Cour des comptes, délibérant en Chambre du Conseil, a adopté le présent rapport.

Ce texte a été arrêté au vu du projet de rapport qui a été communiqué au préalable aux directions intéressées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et, le cas échéant, aux directions des ministères intéressés et après qu'il a été tenu compte des réponses fournies à la Cour.

Étaient présents : MM. François Logerot, premier président, Marmot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, Fragonard, Cieutat, présidents de chambre. MM. Brunet, Mignot, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Vianes, Giquel, Bonacossa, Bady, Bénard, Lagrave, Cretin, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Mayaud, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Picq, Ganser, Martin, Johanet, Monier, Lefoulon, Hernandez, Thérond, Mme Ruellan, MM. Pallot, Briet, Frèches, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, M. Duchadeuil, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Thélot, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Boillot, Morin, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Saliou, MM. Vial, Moscovici, J. Gautier, Seguin, conseillers maîtres ; MM. Fernet, Lorit, David, d'Albis, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

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

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

Fait à la Cour, le 12 juin 2003

**FASCICULE I :**  
**LES RÉSULTATS ET LA GESTION BUDGÉTAIRE**

## INTRODUCTION

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été promulguée il y a aura bientôt deux ans, le 1<sup>er</sup> août 2001. Elle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et la loi de finances de 2006, élaborée et votée en 2005, le sera entièrement selon ses dispositions. Le calendrier de mise en œuvre est donc compté pour ce qu'il a été convenu d'appeler, pour mieux souligner l'importance des enjeux, la nouvelle « constitution financière » du pays.

La Cour des comptes est concernée à plusieurs titres par la loi organique. Deux retiennent particulièrement l'attention :

- elle doit, pendant quelques années encore, éclairer le Parlement sur les résultats de l'exécution des lois de finances en ayant deux références législatives, celle, ancienne mais toujours largement en vigueur, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et celle de la LOLF, qui s'applique progressivement, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Cette mise en perspective la conduit à mesurer les efforts qui restent à accomplir dans l'organisation et la gestion de l'administration pour parvenir à la mise en œuvre de la loi organique ;
- la Cour participe elle-même du nouveau dispositif : l'article 58, qui définit ses missions, est celui qui clôt la loi au plan formel, en renouvelant, au fond, le nombre et la nature des contrôles que doit exercer la Juridiction sur les finances de l'État. Sans cette réforme, il est fort probable, en effet, qu'une bonne partie de l'impact de la nouvelle loi serait réduit. Il est donc essentiel que les missions de la Cour, à ce titre, soient pleinement reconnues dans le statut dont les termes ont été précisés par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de la loi organique.

C'est dans ce cadre que la Cour conduit donc désormais ses travaux.

Après l'envoi d'un rapport préliminaire, conjoint au dépôt du rapport du Gouvernement sur les orientations des finances publiques, en mai, au Parlement, conformément à l'article 58-3° de la loi organique, la Cour a élaboré un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement du Gouvernement, en se plaçant déjà dans la perspective de l'application des articles 58-4° et 5° de la même loi.

Ayant été associée à l'élaboration de la LOLF, la Cour a anticipé cette évolution dès 2000, en restructurant son rapport, en réalisant - au-delà du commentaire des données brutes - des analyses synthétiques et ministérielles des crédits, en développant des approches spécifiques relatives aux méthodes et aux outils utilisés par les services, et en s'engageant plus avant dans le contrôle comptable, en se référant aux normes d'audit international.

Elle poursuit cette évolution en 2003, à l'occasion du rapport sur l'exécution 2002.

Le présent rapport est divisé en deux fascicules :

- le premier traite des résultats, qu'ils soient budgétaires ou non ; il aborde quasiment tous les secteurs ministériels, en dépassant les observations relatives à la nature des crédits ; il brosse un état des lieux de la situation de l'administration, à la veille de la mise en place d'une nouvelle organisation en programmes dotés d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance pertinents. Il s'agit de préparer la mise en œuvre d'une analyse des missions et des programmes de l'État, dont le rapport annuel sur l'exécution représentera le premier niveau ;
- le deuxième fascicule prépare le futur rapport de l'article 58-5° de la LOLF. Il comporte la traditionnelle déclaration générale de conformité, mais également une

analyse du bilan de l'État, que la Cour devra certifier avec les autres états financiers, au plus tard en 2007. A ce titre, la Cour rend compte des vérifications opérées, notamment sur la dette et les comptes des correspondants du Trésor et les comptes financiers. Il s'agit ici de s'assurer, à terme, que les comptes de l'État sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de la situation du patrimoine de l'État, au regard des normes comptables en vigueur.

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

## TITRE 1 - LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

En 2002 comme les années précédentes, la Cour présente les résultats de l'État selon trois types de données :

- **le premier, fondé sur la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires**, permet de déterminer, dans une pure logique de caisse et selon les règles de l'ordonnance du 2 janvier 1959, encore applicable en 2002, le résultat d'exécution des lois de finances, en exercice, en gestion et en loi de règlement. Le déficit d'exécution indiqué au point précédent est issu de ce type de calcul ;
- **le deuxième type de données, fondé sur la comptabilité patrimoniale**, vise à apprécier l'augmentation ou la diminution de valeur du patrimoine de l'État. Il obéit au principe de la constatation des droits et obligations, selon lequel les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement ;
- **le troisième type de données provient des comptes nationaux**. Il est utilisé pour la surveillance des déficits excessifs au sens de l'article 104 du traité instituant la Communauté européenne et du protocole annexé et s'appuie sur le système européen de comptes nationaux, le SEC 95.

### A - LES SOLDES BUDGÉTAIRES

#### 1) - Une présentation hors FMI

Tableau 1 – Résultats d'exécution incluant ou n'incluant pas les opérations avec le FMI et le FSC  
En millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	2002	02/01	02/98
Résultat d'exécution (compte 908)	-37 112	-34 311	-31 030	-31 220	-48 689	59,9%	31,2%
Résultat des opérations avec le FMI*	+672	-2 906	-1 904	+807	+606		
Résultat d'exécution hors FMI	-37 784	-31 405	-29 126	-32 027	-49 295	53,9%	30,5%
Prise en compte des opérations avec le FSC	-50	0	26	11,889	1,316	ns	ns
Résultat d'exécution hors FMI et FSC	-37 734	-31 405	-29 152	-32 039	-49 296	53,9%	30,6%

\*le signe – indique un solde débiteur et le signe + un solde créditeur

Depuis 1999, le FSC n'a plus qu'un rôle résiduel, puisque les créances et engagements de la France vis-à-vis du FMI ont été transférés au bilan de la Banque de France. En 2002, il a dégagé un bénéfice de 1,316 M€ qui est constaté à la ligne de recettes 817 « *recettes en atténuation de trésorerie du FSC* »(1).

Pour les opérations avec le FMI, la situation est, en revanche, radicalement différente. Le compte 906-05 est un compte d'opérations monétaires qui présente tantôt un solde débiteur, contribuant alors à dégrader le résultat global d'exécution des lois de finances, comme en 1999 et 2000, tantôt un solde créditeur qui améliore au contraire ce solde, comme en 1998, 2001 et 2002.

(1) Cf. les développements relatifs aux recettes non fiscales (page 31).

La Cour considère de longue date que les résultats de l'exécution doivent être présentés hors FMI<sup>(2)</sup>. Les états comptables font bien ressortir les résultats hors FMI (et hors FMI-FSC). La communication gouvernementale se réfère également au solde hors FMI-FSC.

## 2) - Les résultats budgétaires

Tableau 2 – Les trois résultats de type budgétaire

*En milliards d'euros et en % du PIB*

	1999		2000		2001		2002	
	Md€	%	Md€	%	Md€	%	Md€	%
Résultat en exercice hors FMI-FSC	-31,4	-2,32	-29,15	-2,05	-32,04	-2,17	-49,3	-3,24
Résultat en gestion hors FMI-FSC	-36,95	-2,73	-26,58	-1,87	-40,15	-2,72	-50,84	-3,34
Résultat en loi de règlement	-35,89	-2,65	-31,42	-2,21	-33,57	-2,27	-52,07	-3,42

Le résultat en exercice atteint **-49,3 Md€** en 2002, soit 3,24% du PIB et une hausse de 54% sur 2001. Il intègre les recettes et les dépenses effectuées en application de la loi de finances initiale et des deux lois de finances rectificatives, mais ne prend pas en compte celles réellement encaissées ou décaissées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre au titre des lois de finances de l'année précédente et de l'année suivante.

Le résultat en gestion s'établit à **-50,84 Md€** en 2002, soit 3,34% du PIB. Il permet de mesurer l'impact des opérations de l'année sur le volume de financement et de la dette de l'État. Les charges nettes de la période complémentaire de l'exercice précédent se font peu sentir sur ce résultat (0,6 Md€ au lieu de 8,2 Md€ en 2001 au titre de la période complémentaire 2000), alors que les dépenses payées par anticipation au titre de l'exercice suivant sont un peu plus élevées (3,2 Md€ contre 2,69 Md€ en 2001).

La progression du déficit a été deux fois plus forte en exercice (+54%) qu'en gestion (+26%), une évolution inverse de celle observée en 2001.

Le troisième et dernier résultat de type budgétaire est constaté en loi de règlement. Il a été arrêté dans le projet de loi soumis au Parlement à **-52,07 Md€**, soit 3,42% du PIB<sup>(3)</sup>. Ce résultat est le plus exhaustif, mais n'est que rarement analysé. Il tire les conséquences des écarts entre les autorisations parlementaires et l'exécution en procédant pour le budget général et les budgets annexes à des ouvertures de crédits complémentaires et à des annulations de crédits non consommés. Les comptes spéciaux du Trésor font l'objet d'un traitement particulier.

Le compte « *pertes et bénéfiques de change* » est soldé chaque année et apparaît le plus souvent en augmentation des découverts du Trésor (en 2002 -73 M€). Pour les comptes de prêts et d'avances, les montants en capital et en intérêts capitalisés, qui sont annulés au titre des remises de dettes en faveur des pays les moins avancés, sont portés en augmentation des

(2) Les opérations qui transitent par ce compte ne correspondent à aucun encaissement ou décaissement réel, chaque mouvement d'opérations du Fonds (tirage ou remboursement) étant immédiatement contrebalancé par un mouvement de sens contraire sur le portefeuille de bons du Trésor non négociables et sans intérêt que le FMI a souscrits et ajuste à due concurrence. Seule la fraction versée en euros de la quote-part donne lieu à des opérations susceptibles d'entraîner une charge pour l'exécution des lois de finances, mais cette charge n'a aucune incidence en trésorerie.

(3) Le détail du projet de loi est exposé en annexe, page 341.

## LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

découverts (585 M€). Aucun autre compte spécial n'a été clôturé en 2002. Enfin, les pertes et profits sur emprunts sont pris en compte.

Tableau 3 – Résultat en loi de règlement

*En millions d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>I) Augmentation des découverts du Trésor</b>					
Excédent net des dépenses sur les recettes du Budget général	-38 467	-32 813	-29 315	-31 605	-49 987
Résultat net du CST "Perturbations et bénéfices de change"	-56	-21	-307	-86	-73
Remises de dettes aux pays les moins avancés	- 271	-357	-80	-85	-585
Pertes sur des opérations du FDES		- 8			
Pertes et profits sur engagements	- 522	- 736	- 673	- 1 633	-1 431
Reprises sur antérieurs des primes et décotes		- 3 532			
Pertes de trésorerie				-0,1	
Abandon de créances			- 16		
Pertes sur le compte d'avances 903-52 "Avances aux Départements" sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur			- 1 682	- 169	
Régularisation comptable					0
<b>Sous-total I :</b>	<b>- 39 316</b>	<b>- 37 467</b>	<b>- 32 073</b>	<b>- 33 578</b>	<b>-52 076</b>
<b>II) Atténuation des découverts du Trésor</b>					
Résultats nets des comptes spéciaux clos au 31 décembre :	26	1 577	640	8	0
Apurement d'une partie du solde créditeur du compte 904-14 :	97				0
Régularisations d'opérations antérieures affectant les découverts	0,3		7		0
<b>Sous-total II :</b>	<b>123</b>	<b>1 577</b>	<b>647</b>	<b>8</b>	<b>0</b>
<b>III Total net à transporter aux découverts du Trésor :</b>	<b>- 39 193</b>	<b>- 35 890</b>	<b>- 31 426</b>	<b>-33 570</b>	<b>-52 076</b>

Après trois années de baisse, le montant net à transporter aux découverts du Trésor augmente de 6,8% en 2001 et de 55% en 2002. Outre la dégradation du déficit d'exécution du budget général à hauteur de 18,38 Md€ d'une année sur l'autre, cette hausse reflète la perte nette sur emprunts et engagements pour 1 431 M€, montant qui est d'un niveau moindre qu'en 2001 (-1 632 M€), mais qui enregistre une nette dégradation par rapport aux années précédentes (-670 M€ en 2000, -740 M€ en 1999, -590 M€ en 1998).

Dans sa forme actuelle, le compte de pertes et profits sur emprunts et engagements est condamné à disparaître, et ses composantes ont vocation à être intégrées au compte de résultat conformément aux principes du plan comptable général.

L'examen par la Cour des opérations de financement, de trésorerie et de dette conduit à relever à nouveau que les produits et charges enregistrés lors des opérations de rachat de dette devront être reclassés en recettes et dépenses budgétaires en application des articles 3 et 25 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et seront constatés au compte de résultat de l'année. Les primes et décotes enregistrées lors des émissions et amorties de manière linéaire resteront des opérations de trésorerie, mais leur étalement devra donner lieu à des opérations budgétaires.

Tableau 4 – Pertes et profits sur emprunts et engagements en 2002

*En millions d'euros*

Désignation	Profits		Pertes		Soldes	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Remboursements des créances de TVA :	0	0	401	1 152	-401	-1 152
Pertes et profits sur titres	1 229	1 200	2 460	1 479,5	-1 231	-1 152
- Etalement/ Amortissement des primes et décotes	978	1 041	991	1 000	-13	41
- Amortissement des suppléments résultant des indexations			3	3,5	-3	-3,5
- Profits et pertes divers sur opérations de rachat	251	159	1 466	476	-1 215	-317
<b>Total</b>	<b>1 229</b>	<b>1 200</b>	<b>2 861</b>	<b>2 631,5</b>	<b>-1 632</b>	<b>-1 431,5</b>

L'apurement progressif des remboursements de TVA liés à la suppression du décalage d'un mois continue à générer une minoration indue du déficit budgétaire en exercice, à hauteur de 1 152 M€ contre 401 M€ en 2001 et 530 M€ en 2000. Compte tenu de la nature du droit à déduction de la TVA, le remboursement en cause doit s'analyser comme une moindre recette budgétaire, et son apurement devrait s'opérer par une opération budgétaire.

## B - LE RÉSULTAT PATRIMONIAL

### 1) - Evolutions comparées du résultat patrimonial et du solde d'exécution budgétaire

Tableau 5 – Passage du solde budgétaire au résultat patrimonial

*En milliards d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002	02/01
Résultat en exercice hors FMI et FSC	-37,73	-31,40	-29,15	-32,04	-49,3	54%
Opérations du budget général et des CST inscrites à des comptes de bilan (+)	19,94	17,61	15,81	16,3	20,0	23%
Recettes sur créances des années antérieures (-)	-10,38	-10,54	-10,99	-10,76	-10,7	0%
Restes à recouvrer sur créances de l'année courante (+)	12,29	12,44	13,23	14,1	13,4	-5%
Compléments de droits sur créances nées au cours des années antérieures (+)	1,17	1,19	1,097	1,33	1,2	-0,1%
Reversements de fonds (-)	-0,07	-0,045	-0,003	0	0,01	0
Charges à payer TVA (-)	0	0	-1,036	-0,35	-1,2	ns
Produits à recevoir TVA (-)	0	0	-0,47	0,7	0,8	14%
Dotations aux amortissements et aux provisions (-)	-12,94	-28,51	-31,29	-34,01	-32,0	-6%
Reprises sur amortissements et provisions, étalement des produits, transfert de charges (+)	0,1	17,85	20,26	20,49	18,5	-10%
Opérations de la dette (-)	0	-0,16	-0,02	-0,06	-0,3	0
Pertes et profits et divers (-)	-9,54	-5,503	-5,86	-5,015	-6,6	32%
<b>Résultat patrimonial</b>	<b>-37,16</b>	<b>-27,07</b>	<b>-28,42</b>	<b>-29,37</b>	<b>-46,2</b>	<b>57%</b>
<b>Evolution n/n-1 (en %)</b>	<b>38,3%</b>	<b>-27,1%</b>	<b>5,0%</b>	<b>3,3%</b>	<b>57%</b>	

Le résultat patrimonial a dégagé une perte de 46,2 Md€ en 2002, en hausse de 57% sur 2001 et de 63% sur 2000. Comme le montre le tableau ci-dessus, la dégradation tient principalement aux résultats d'exécution hors FMI-FSC et, à un moindre degré, à l'augmentation de la dotation aux amortissements et aux provisions.

L'écart positif de 3,06 Md€ entre le résultat en exercice et le résultat patrimonial en 2002 est la résultante de plusieurs opérations de sens contraire, principalement la déduction des opérations du budget général et des comptes spéciaux du Trésor qui sont inscrites à des comptes de bilan (+20 Md€ contre +16,3 Md€ en 2001), le solde des opérations en droits constatés sur les créances et les compléments de droits (+3,9 Md€), les dotations nettes aux comptes d'amortissement et de provisions (-13,5 Md€ comme en 2001) et les pertes et profits et divers (-6,6 Md€).

## 2) - Différences de méthodes entre la comptabilité patrimoniale et la comptabilité nationale

Des écarts de méthode très significatifs subsistent entre les deux comptabilités, comme cela ressort du tableau suivant.

Tableau 6 – Les retraitements en comptabilité nationale et en comptabilité patrimoniale en 2001  
*En milliards d'euros*

<b>Comptabilité nationale</b>	<b>Md€</b>	<b>Comptabilité patrimoniale</b>	<b>Md€</b>
Correction droits constatés	+0,3	Correction droits constatés	+3,2
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	-6,3	Opérations inscrites à des comptes de bilan	+20
Opérations non budgétaires à incidence sur le besoin de financement	-0,7	Dotations nettes aux amortissements et aux provisions	-13,5
Autres	+0,2	Pertes et profits et divers	-6,6
<b>Total</b>	<b>-6,5</b>	<b>Total</b>	<b>+3,1</b>

Alors que les deux comptabilités sont établies en droits constatés, les corrections à ce titre ont des effets très différents. En comptabilité patrimoniale, le total des corrections dégage un solde positif de 3,1 Md€, qui se trouve ramené à 0,7 Md€ en tenant compte d'une annulation de droits constatés logée dans les pertes et profits et divers. En comptabilité nationale, les seules corrections en droits constatés réduisent le déficit de l'État notifié de 304 M€ alors qu'elles contribuaient à le dégrader de 477 M€ en 2001.

Un effort de rapprochement a été consenti cette année pour le calcul du rattachement à l'exercice de la TVA, mais les chiffres révisés des comptes nationaux provisoires d'avril intègrent les données sur la deuxième quinzaine de février, ce que ne fait pas le CGAF arrêté au 15 mars. La correction en comptabilité nationale s'est traduite en 2002 par une dégradation du résultat de 509 M€, alors qu'elle avait joué de manière positive en 2001 (+42 M€) et avait eu un effet fortement négatif en 2000 (-1 220 M€)<sup>(4)</sup>.

(4) La correction consiste, en moyenne, à avancer d'un mois la TVA perçue et de deux mois la TVA remboursée. La méthode suivie a le mérite de pallier l'absence d'informations comptables fiables sur le rattachement à l'exercice des recettes et remboursements de TVA, mais n'est pas sans défaut, notamment pour les remboursements de février qui font l'objet d'une estimation à législation constante, puis d'une correction pour tenir compte de l'effet des mesures nouvelles sur les mois de janvier et de février.

## C - LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ NATIONALE

### 1) - Le mode de calcul du déficit de l'État selon les principes du protocole de Maastricht

En 2002, le déficit de l'État selon les principes du protocole de Maastricht, qui s'établit à -57 275 M€ contre -34 389 M€ en 2001, a été supérieur de 7 979 M€ au solde en exercice<sup>(5)</sup>.

Tableau 7 – Passage du solde d'exécution des lois de finances au déficit notifié  
*En millions d'euros*

	1998 (déf.)	1999 (déf.)	2000 (déf.)	2001 (semi- déf.)	2002 (prov.)
Solde en exercice	-37 734	-31 405	-29 152	-32 038	-49 296
Corrections droits constatés	2 134	776	-2 041	-209	190
Opérations budgétaires traitées en opérations financières ou de patrimoine	-2 697	-2 703	-834	-2 138	-8 253
Opérations non budgétaires affectant le déficit	-625	-2 069	-935	-872	-706
Corrections spécifiques INSEE (crédit-bail, autres)	30	68	-4	30	48
Capacité de financement de l'État	-38 950	-33 427	-33 777	-33 037	-57 488
Charges d'intérêts sur contrats d'échange de taux	0	0	0	20	213
<b>Déficit de l'État notifié</b>	<b>-38 950</b>	<b>-35 333</b>	<b>-34 844</b>	<b>-34 389</b>	<b>-57 275</b>

*Source : INSEE – Informations rapides – 11 mars 2003 et chiffres actualisés au 29 avril 2003*

Le déficit de l'État en comptabilité nationale a toujours été supérieur au résultat patrimonial<sup>(6)</sup>. Les écarts observés ont deux composantes, l'une qui correspond à des différences de méthode irréductibles, l'autre qui souligne les progrès qui restent à accomplir pour parvenir à une comptabilité d'exercice.

### 2) - Les corrections en droits constatés

Les corrections en droits constatés, qui varient de façon très significative d'une année à l'autre, atteignent +304 M€ en 2002. Les comptes nationaux apportent des corrections en droits constatés dont la nature et l'importance sont très diverses :

- la correction usuelle la plus sensible concerne le décalage temporel de la TVA et, à la demande de la Cour, de la TIPP depuis 2001 ;
- à la suite des modifications apportées aux conditions de reversement aux organismes sociaux de la CSG et de la CRDS sur les revenus du patrimoine, une correction négative de 260 M€ avait été apportée en mars afin de neutraliser l'effet d'un double versement d'acompte ; la révision d'avril a conduit à annuler cette correction, car l'impact du report de l'impôt sur le revenu sur 2003 a paru surestimé ;

(5) Cette différence résulte de retraitements des opérations budgétaires qui tendent tous à majorer le montant du déficit : les corrections de droits constatés pour +190 M€, les reclassements d'opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine pour -8 253 M€, les opérations non budgétaires qui affectent la capacité de financement pour -706 M€, les corrections systématiques apportées par l'INSEE pour +48 M€, enfin les gains d'intérêts courus non échus sur les contrats d'échange de taux d'intérêt pour +213 M€.

(6) L'écart négatif est de 11 045 M€ en 2002 contre 5 010 M€ en 2001 et 6 416 M€ en 2000. Il est obtenu en ajoutant les investissements et dotations en capital en valeur brute et les plus et moins-values sur opérations financières pour 23,3 Md€ et en retranchant les dotations aux amortissements sur immobilisations financières et les droits constatés et divers pour 14,7 Md€.

- les opérations réalisées au cours de la période complémentaire ne font l'objet de corrections que pour les montants les plus notables<sup>(7)</sup>.

### 3) - Le reclassement en opérations financières et de trésorerie

La comptabilité nationale n'impute au besoin de financement les opérations de patrimoine que lorsqu'elles se traduisent par une augmentation ou une diminution de valeur. Certaines opérations justifient un examen particulier :

- la suppression du décalage d'un mois pour la déduction de la TVA a été traitée, à partir de 1993, comme l'apurement progressif d'une créance des entreprises sur l'État, sans effet sur le déficit, la réduction de deux mois à un mois d'un encours de dette étant assimilée à une pure opération financière ;
- les annulations de dettes sont passées en pertes en comptabilité nationale<sup>(8)</sup>. Le SEC 95 enregistre la comptabilisation des pertes au fur et à mesure de la signature des accords bilatéraux. L'écart comptable qui a existé au début des années quatre-vingt-dix avec le CGAF a disparu, mais il subsistera une différence majeure avec la comptabilité budgétaire tant que ces annulations de dette ne seront pas reclassées en opérations budgétaires ;
- le remboursement de la dette de la CADES à l'État (3 Md€ par an jusqu'en 2006) est comptabilisé en distinguant conduit à distinguer la part en capital et les intérêts, ce qui majore le déficit de 2 406 M€ en 2002. Par ailleurs, l'abandon progressif de la créance de l'État en contrepartie de la réduction des recettes issues de la CRDS qui a été décidé en 2001 est traité comme un transfert en capital, ce qui majore le déficit de 53 M€ en 2002. Un tel traitement paraît plus juste que celui réalisé à l'occasion du calcul du résultat budgétaire et du résultat patrimonial, où les intérêts reçus mais également les versements en capital sont confondus et comptabilisés comme des opérations budgétaires ou en produits (alors qu'à l'origine l'État a repris une dette) ;
- en comptabilité nationale, seuls les coûts de fabrication des monnaies métalliques affectent le besoin de financement de l'État. L'émission et le retrait des pièces sont traités en opérations financières. En 2005, à l'issue du délai légal, le montant des pièces non retournées donnera lieu à une annulation de dette du Trésor, sans que cette écriture conduise à majorer le déficit de l'État. En comptabilité budgétaire comme en comptabilité patrimoniale, le compte d'émission des monnaies métalliques est crédité de la valeur nominale des pièces émises et débité de la valeur des pièces retirées et des coûts de fabrication au prix de cession fixé par le Trésor. Pour les billets, les coûts de fabrication sont pris en charge par la Banque de France, et le culot d'émission versé par la Banque de France (240 M€) est retiré des recettes non fiscales ;

---

(7) Pour le fonds de compensation des organismes de sécurité sociale (FCOSS) qui tient ses comptes en comptabilité d'exercice, la différence qui résulte du retard de deux ans des régularisations sur le budget des *charges communes* (chapitre 33-91 article 40) est traitée en décalage comptable (+114 M€ en 2002 contre -381 M€ en 2001 et -253 M€ en 2000). Quant aux dépenses de l'État au titre du RMI et de l'API, elles ont été prises pour les montants figurant dans les comptes de la CNAF conformément à une logique de droits constatés (+523 M€ en 2002 contre -30 M€ en 2001), mais l'incidence sur le déficit public de l'ensemble des administrations publiques est nulle.

(8) Pour les engagements des deux sommets de Dakar, les pertes ont été constatées en totalité au début des années quatre-vingt-dix. Cela explique que les indemnités de l'agence française de développement (AFD), à ce titre, viennent en diminution du déficit (209 M€ en 2002).

- 
- les pertes et bénéfices de change enregistrés au compte 906-01 sont traités dans le compte de patrimoine de l'État, mais les mises en jeu des garanties de change sont considérées comme des dépenses (-73 M€ en 2002 contre -86 M€ en 2001) ;
  - les dotations en capital et les recettes de privatisation n'ont pas d'incidence sur le déficit notifié si ces flux financiers répondent aux règles du SEC 95. Le rapport préliminaire (page 10) a rendu compte des rectifications apportées à la notification de la France le 3 mars 2003.

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

Le produit de la cession des parts sociales des Caisses d'épargne, qui a été affecté au FRR, a été traité par analogie avec les recettes de privatisation, parce que l'État est considéré au sens du SEC 95 comme exerçant un contrôle sur les Caisses d'épargne, ce qui juridiquement peut se discuter. L'apport au FRR grève le déficit de l'État de 718 M€, mais est neutre sur le déficit public notifié. Au total, l'opération qui s'étale sur quatre exercices (2000 à 2003) alourdira le déficit de l'État de 2 872 M€.

Le versement du dividende de France Telecom en actions est retracé comme une ressource qui vient alléger le déficit de 640 M€ avec, pour contrepartie, une augmentation des titres de participation détenus par l'État (cf. également p. 35 du présent rapport).

## **II - L'ANALYSE COMPARATIVE DES RÉSULTATS**

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

- tous les déficits progressent fortement, le déficit notifié avant redressement de la Commission européenne enregistrant la hausse la plus importante ;
- le résultat patrimonial est toujours plus favorable que le résultat budgétaire, bien qu'il reprenne, soit au fil de l'année, soit en opérations d'ordre et d'inventaire, l'ensemble des opérations exécutées en loi de finances ou constatées en profits et pertes exceptionnels au titre de la loi de règlement ;
- le déficit de l'État notifié ne diffère de la capacité de financement de l'État que par l'effet des contrats d'échange de taux d'intérêt ;
- le déficit de l'État notifié est toujours plus élevé que les résultats budgétaires, sauf en 1999 pour le résultat en loi de règlement, en raison de la reprise sur exercices antérieurs des primes et décotes (dégradation du solde de 3,53 Md€).

## LES RÉSULTATS DE L'ÉTAT

Tableau 8 – Les principaux résultats budgétaires et non budgétaires (données disponibles au 11 mars 2003)

*En millions d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002	02/01	02/98
<b>Résultats budgétaires</b>							
Résultat en exercice hors FMI et FSC	-37 734	-31 405	-29 152	-32 039	-49 296	+54%	+31%
Résultat en gestion hors FMI-FSC	-32 563	-36 947	-26 579	-40 143	-50 844	+26%	+56%
Résultat de la loi de règlement	-39 193	-35 890	-31 426	-33 570	-52 076	+55%	+33%
<b>Résultats non budgétaires</b>							
Résultat patrimonial	-37 167	-27 080	-28 428	-29 379	-46 230	+57%	+24%
Déficit de l'État notifié*	-38 950	-35 333	-34 844	-34 389	-57 275	+66%	+47%
<b>Principaux écarts entre les soldes</b>							
Résultat loi de règlement - Résultat en exercice	1 459	4 485	2 274	1 531	2 780		
Résultat en gestion - Résultat en exercice	-5 171	5 542	-2 573	8 104	1 548		
Résultat patrimonial - Résultat en exercice	-567	-4 325	-724	-2 666	-3 066		
Déficit de l'État notifié - Résultat patrimonial	1 783	8 253	6 416	5 010	11 045		
Déficit notifié – Résultat en exercice	1 216	3 928	5 692	2 350	7 979		

*\*chiffres corrigés au 29 avril 2003*

Les différences observées sur un même exercice correspondent à des écarts de méthode qui sont explicités désormais dans le rapport de présentation du CGAF sans être véritablement justifiés (le tableau des corrections figure en p. 17) :

- pour passer du solde d'exécution hors FMI et FSC au résultat patrimonial, il convient de déduire les opérations déjà classées en comptes de bilan, de procéder aux corrections en droits constatés et de comptabiliser les opérations d'ordre et d'inventaire (dotation aux comptes de provisions et d'amortissements, pertes et profits divers). En 2002, les retraitements retranchés du solde budgétaire atteignent 3,06 Md€ ;
- pour passer du solde d'exécution hors FMI et FSC au déficit de l'État notifié, il faut procéder à un plus grand nombre de corrections en droits constatés que pour le résultat patrimonial, puis neutraliser les recettes et charges budgétaires qui correspondent à des opérations de patrimoine et ont donc une incidence sur le compte financier, et passer en pertes les annulations et remises de dettes. Il faut enfin reclasser dans le déficit des opérations qui sont, par leur nature même, des charges de l'État. En 2002, les retraitements ajoutés au solde budgétaire atteignent 7,9 Md€ ;
- pour passer du résultat patrimonial au déficit notifié, il faut réintégrer les plus et moins-values financières et les dotations aux provisions et aux amortissements, procéder à des corrections supplémentaires en droits constatés et neutraliser certaines opérations enregistrées à des comptes de bilan. En 2001, les retraitements ajoutés au résultat patrimonial s'élèvent à 11,04 Md€.

*Au total, s'agissant de l'ensemble des résultats présentés en comptabilité des opérations budgétaires, en comptabilité patrimoniale ou en comptabilité nationale, la Cour :*

*- réitère son souhait d'un véritable effort de rapprochement des méthodes d'élaboration des résultats en comptabilité patrimoniale et nationale afin de pouvoir limiter à un minimum strictement irréductible les différences d'approche comptable ;*

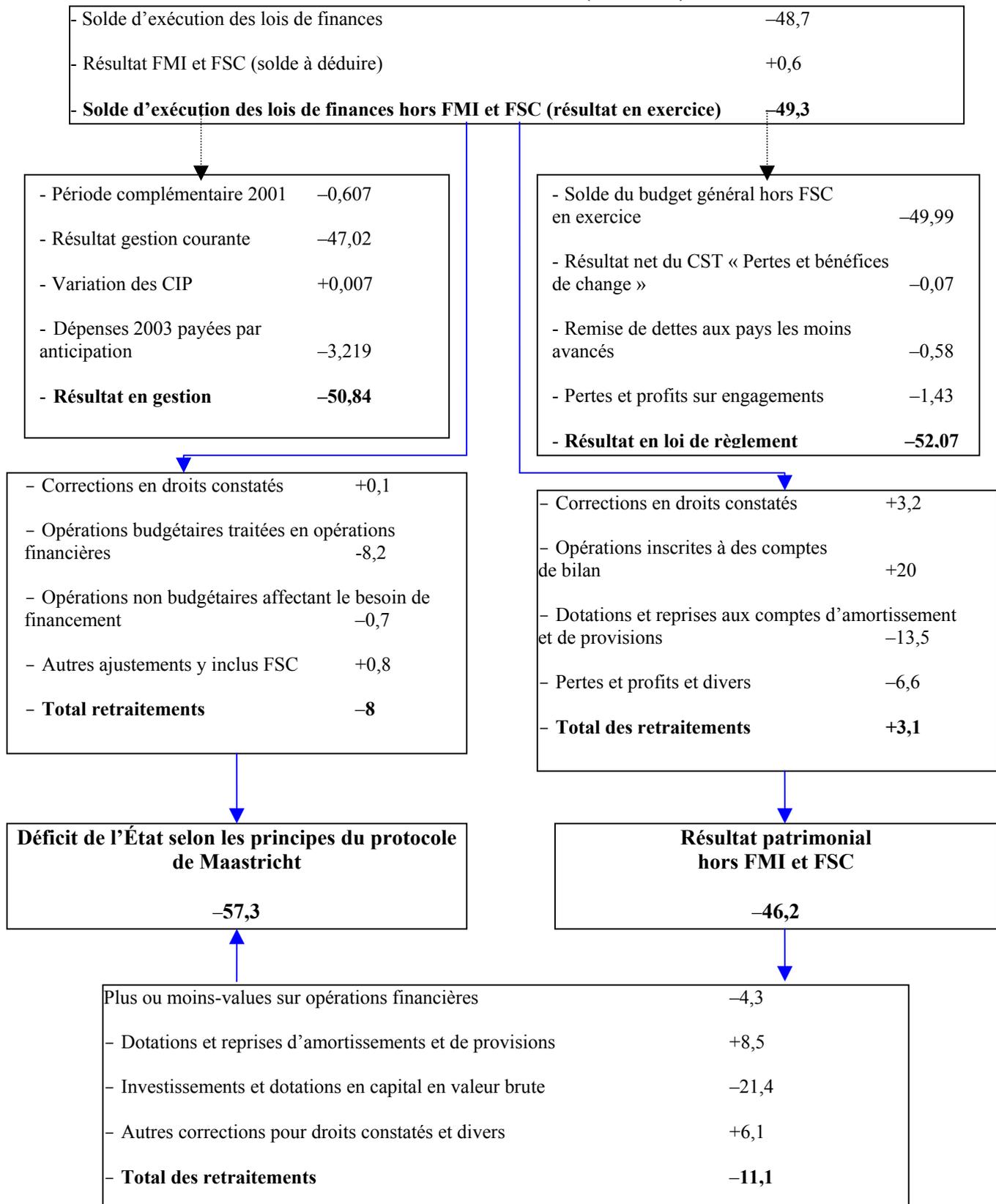
*- recommande que, pour le déficit de l'État selon les principes du protocole de Maastricht, les comptes nationaux soient en mesure d'appréhender de manière plus précise les dépenses et recettes en droits constatés. Cela suppose que lors des rapprochements faits entre les comptes de l'État, des établissements publics et des administrations de sécurité sociale, ils disposent de données comptables fiables et vérifiables en droits constatés ;*

- recommande, en outre, en ce qui concerne plus particulièrement les remboursements en principal de la CADES à l'État, que ceux-ci soient exclus du résultat budgétaire et du résultat patrimonial parce qu'il s'agit à l'origine d'une reprise de dette classée en opérations de trésorerie ;

- note que l'articulation entre les trois types de comptabilité des opérations budgétaires, de comptabilité patrimoniale ou de comptabilité nationale fait l'objet, cette année comme l'année dernière, d'un effort d'explication méthodologique dans le rapport de présentation du CGAF et est présentée hors FMI-FSC. Elle recommande que la présentation englobe les résultats budgétaires en gestion, en exercice et en loi de règlement, que les différentes rubriques d'opérations retraitées permettent une analyse plus aisée de l'origine des écarts, enfin qu'en annexe au rapport soient exposées les justifications de ces retraitements ;

- recommande enfin que les recettes du FSC ne soient plus distinguées en tant que telles et réitère ses constatations antérieures selon lesquelles l'apurement d'une dette ne saurait être assimilé dans la comptabilité de l'État à une opération de trésorerie mais à une minoration de recettes.

### Tableau de passage des différents résultats d'exécution des lois de finances 2002 (en Md€)



Source : Rapport de présentation du CGAF et révision selon les données de comptabilité nationale au 29 avril 2003



## TITRE 2 - LES RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

### CHAPITRE I - LES RECETTES

#### I - PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES ET RECETTES EFFECTIVES

Les ressources brutes du budget général s'établissent à 295,5 Md€, en baisse de 0,8% par rapport à 2001. Compte tenu de la quasi stabilité (+1%) des remboursements et dégrèvements d'impôts, les *recettes nettes* du budget général atteignent 230,1 Md€, en repli sensible de 2,9% par rapport à l'exercice précédent, et très en deçà de la moyenne annuelle observée sur la période 1998-2002 (+1,5%).

Alors que le *produit fiscal net* était estimé à 250,4 Md€ en loi de finances initiale pour 2002, les ajustements auxquels il a été procédé lors du collectif d'été pour prendre en compte les moins-values attendues quantifiées à l'occasion de l'audit des finances publiques de juin 2002, d'une part, et intégrer l'impact de la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu, d'autre part, ont ramené la prévision à 242,5 Md€, soit une diminution de 3,2% par rapport à la LFI. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 procède à de nouvelles corrections, les recettes fiscales nettes étant alors attendues à 240,9 Md€, en baisse de 3,8% par rapport à la LFI. In fine, les résultats de l'exécution confirment la dégradation du produit fiscal net, celui-ci s'établissant à 240,2 Md€, en repli de 4,1% par rapport à la prévision initiale et de 1,9% par rapport à l'exécution 2001.

L'exécution 2002 se caractérise par une baisse significative de l'IR et de l'IS net, respectivement de 6,5% et de 7,9%. Elle traduit l'impact du ralentissement de la croissance de l'économie - en hausse de 1,2% au lieu des 2,5% initialement attendus - sur l'évolution tendancielle des recettes fiscales, qui n'a pas permis de compenser l'effet des baisses d'impôts. En outre, l'évolution de la TVA (+2,2% d'exécution à exécution) n'a pas été suffisante pour contrebalancer la diminution du produit de l'IR et de l'IS net.

Selon les prévisions de la loi de finances initiale pour 2002, les *recettes non fiscales* devaient connaître une forte augmentation (+18,8%) par rapport à la précédente loi de finances initiale.

La forte mobilisation des recettes non fiscales inscrite dans les prévisions initiales se fondait sur une accentuation de la hausse de certaines catégories de recettes, notamment des produits des participations de l'État dans des entreprises non financières. Toutefois, ces estimations ont été ajustées à la baisse dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002, passant de 37,9 Md€ à 34,6 Md€, sous l'effet de deux facteurs principaux : une plus juste évaluation des dividendes versés par les entreprises non financières, et la décision prise en cours d'année de reporter de 2002 à 2003 le versement de 1,2 Md€ de l'UNEDIC prévu par la nouvelle convention du régime d'assurance chômage et la loi du 17 juillet 2001.

La deuxième loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 a procédé à des ajustements de moindre ampleur par rapport au collectif d'été (+1 Md€).

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Ainsi les évaluations initiales, qui s'inscrivaient dans une perspective de forte accélération de la hausse observées les années précédentes, avec notamment une surestimation des prévisions de dividendes des entreprises non financières, ont été notablement revues à la baisse en cours d'exécution budgétaire. Finalement, les recettes non fiscales constatées ont connu une progression annuelle moindre en 2002 (+4,5%) qu'en 2000 et 2001 (respectivement 18,8% et 11%).

La part des *fonds de concours* au sein du budget de l'État a encore diminué, de 10,9%. Il s'établissent à 4,1 Md€ contre 4,6 Md€ en 2001 et ne représentent plus que 1,8% des recettes nettes totales (contre 4,4% en 1996). Ce repli tient essentiellement aux modalités de versement de fonds européens au profit du secteur agricole qui, désormais, en raison d'une attribution directe aux offices professionnels compétents et au CNASEA, ne transitent plus par le budget général.

Enfin, la croissance soutenue des *prélèvements sur recettes*<sup>(9)</sup> se confirme en 2002, puisqu'ils progressent de 7,4% par rapport à 2001, pour atteindre 49,1 Md€. Cette évolution résulte du dynamisme des prélèvements effectués au profit des collectivités territoriales, l'essentiel de la hausse reflète celle de la compensation de la part salariale de la taxe professionnelle, qui représente 7,7 Md€ pour le budget de l'État, contre 2 Md€ en 1999.

Tableau 9 – Evolution des prélèvements sur recettes – 1998-2002

*En milliards d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002	02/01	moy. an.
Union européenne	14,0	13,9	14,7	14,5	14,8	2,1%	1,4%
Collectivité territoriales	24,8	26,9	28,9	31,7	34,8	9,8%	8,8%
<b>Total</b>	<b>38,8</b>	<b>40,8</b>	<b>43,5</b>	<b>46,2</b>	<b>49,6</b>	<b>7,4%</b>	<b>6,3%</b>

<sup>(9)</sup> Les prélèvements sur recette sont abordés au titre 6, pp. 180 et suivantes du présent rapport.

## II - RECETTES FISCALES

### A - LES TRAITS MARQUANTS DE L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES, DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION 2002

#### 1) - De l'exécution 2001 à l'exécution 2002 : le premier recul des recettes fiscales nettes depuis 1993

En 2002, les recettes fiscales se sont élevées à 240,2 Md€ contre 244,8 Md€ en 2001, donc en baisse de 2%.

*Pour apprécier ce résultat défavorable, il convient, comme le fait la Cour depuis quelques années, de déterminer la part due à l'évolution spontanée des recettes, c'est-à-dire à législation constante, et la part due à l'application des mesures nouvelles. Or cet exercice rencontre une limite notable : l'effet des mesures nouvelles n'est évalué par l'administration que de manière prospective, lors de la préparation du PLF, et il n'existe pas d'actualisation a posteriori de cette évaluation. Dès lors, la seule approche possible consiste à supposer inchangé l'effet des mesures nouvelles, et à reconstituer sous cette hypothèse, par différence avec les chiffres de l'exécution, l'évolution spontanée mesurée a posteriori.*

*La Cour recommande que l'administration se dote d'une capacité de mesure a posteriori de l'effet des mesures fiscales de l'année.*

Sous cette réserve de méthode, il apparaît que l'évolution spontanée ainsi reconstituée a été légèrement positive (+0,2%), mais, compte tenu des différentes baisses d'impôt accordées, pour un montant d'environ 5 Md€, les recettes recouvrées s'inscrivent en diminution de 1,9% par rapport à 2001. Le contraste est très net avec l'année 2001 où les recettes fiscales nettes avaient progressé de 2%, malgré des allègements plus élevés encore par rapport à l'évolution à législation constante (12 Md€ en 2001).

L'évolution spontanée des recettes, de 0,2% par rapport à 2001, résulte d'un mouvement contrasté : l'impôt sur le revenu a continué sur une tendance dynamique, ainsi, dans une moindre mesure, que la TVA, alors que l'IS net accusait un recul marqué. Au total, l'évolution spontanée des recettes est proche de la stagnation, alors qu'en 2001, elle apportait un surplus tendanciel de 17 Md€.

Plus précisément, trois facteurs ont particulièrement contribué à cette faible progression des recettes spontanées :

- d'une part, les recettes spontanées d'IS ont accusé une forte baisse (-4,7%) du fait de la légère baisse des bénéfices fiscaux en 2001 (-0,6%). Compte tenu du mode de recouvrement par acomptes et soldes, cette diminution des bénéfices fiscaux a induit une variation plus forte des recettes en 2002 ;
- les recettes des impôts indirects ont progressé hors mesures nouvelles à un rythme inférieur à l'activité en 2002. La TVA a été peu dynamique, et les recettes de TIPP ont diminué hors mesures nouvelles de 0,5% en 2002 ;
- enfin, les recettes assises sur des éléments de patrimoine financier ont subi l'impact de la chute des cours boursiers enregistrée en 2001. Ainsi, les recettes de l'ISF ainsi que les recettes d'IR sur plus-values taxées à taux forfaitaire ont chuté en 2002.

Le tableau ci-dessous retrace, par grande catégorie de recettes, le passage entre l'exécution 2001 et l'exécution 2002 en décomposant l'effet de l'évolution spontanée, ainsi recalculée a

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

posteriori, et des mesures nouvelles (la colonne "mesures nouvelles" intègre également l'effet en 2002 de mesures votées en 2001 mais dont l'impact était prévu pour 2002, ainsi que les mesures des deux lois de finances rectificatives).

Tableau 10 – Evolution spontanée et mesures nouvelles en 2002

*En millions d'euros*

	Exécution 2001	Evolution spontanée		Mesures nouvelles	Exécution 2002
		En M€	En %		
Impôt sur le revenu (yc. CRL)	53 458	2 407	4,5%	-5 872	49 993
Autres impôts sur rôles	9 195	-343	-3,7%	-90	8 762
IS net (yc. CRL)	40 698	-1 928	-4,7%	-1 254	37 516
Autres impôts directs	17 196	-40	-0,2%	-237	16 919
TIPP	23 409	-88	-0,4%	641	23 962
TVA nette	105 164	1 726	1,6%	608	107 498
Enregistrement, timbre, autres contributions indirectes	16 560	-171	-1%	-148	16 241
Remboursements et dégrèvements hors IS et TVA	-20 832	-1 135	5,4%	1 295	-20 672
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>244 848</b>	<b>429</b>	<b>0,2%</b>	<b>-5 058</b>	<b>240 219</b>

### 2) - L'exécution par rapport aux prévisions

En rapprochant les recettes recouvrées de celles prévues dans le PLF pour 2002, il est constaté rétrospectivement que l'évolution des recettes fiscales n'a pas été anticipée correctement. Le PLF tablait sur une évolution spontanée des recettes fiscales nettes de +10,938 Md€ à partir d'une base d'exécution de 244,97 Md€ en 2001, très proche du recouvrement effectif (244,85 Md€). Or l'évolution spontanée, reconstruite a posteriori, est de +429 M€ seulement. Le surplus de recettes de l'ordre de 10 Md€, attendu de la croissance, a donc fait entièrement défaut.

Alors que les deux exercices précédents étaient marqués par une politique de redistribution sous forme de baisses d'impôt d'une partie (59% en 2000, 72% en 2001) du surplus de recettes fiscales apporté par la croissance, cette politique de baisse a été poursuivie en l'absence de surplus, avec pour résultat, pour la première fois depuis dix ans, une baisse des recettes fiscales nettes.

Toutefois, la majeure partie (environ 6,5 Md€) de cette inflexion moins favorable que prévu de l'évolution spontanée a pu être anticipée dans la loi de finances rectificative de juillet, et le solde dans celle de décembre. Ainsi, le recouvrement des recettes fiscales, éloigné des prévisions du PLF initial, a été proche des dernières révisions. Le tableau présenté en annexe récapitule pour les principales lignes de recettes les estimations successives et le recouvrement.

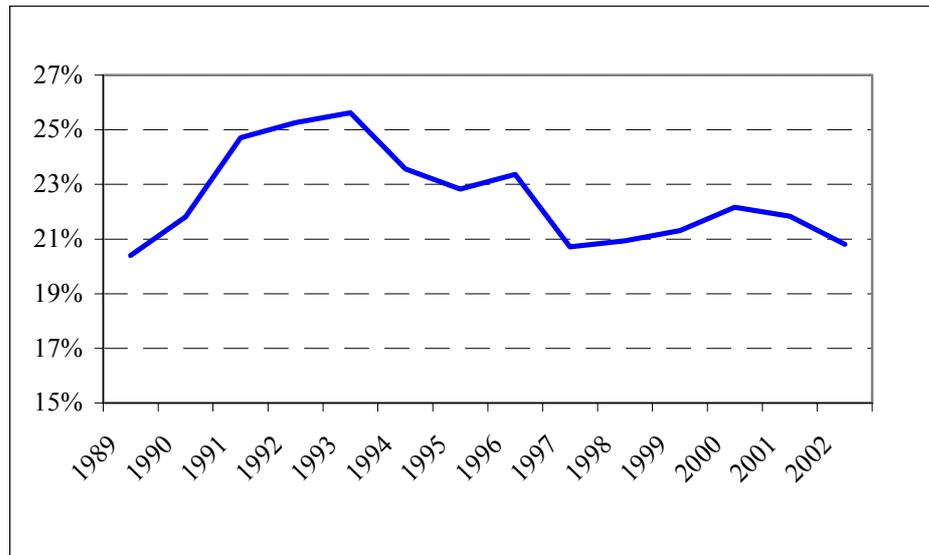
## B - IMPÔT SUR LE REVENU

L'évolution particulièrement défavorable de la recette d'impôt sur le revenu et la succession de mécanismes visant à en réduire le produit depuis plusieurs années ont incité la Cour à une analyse plus approfondie de cet impôt.

### 1) - Le poids de l'IR dans les recettes fiscales a retrouvé son plus bas niveau

Il apparaît que les mesures de baisse de l'impôt prises depuis 2000 ont eu pour effet de réduire la part de l'IR dans le système fiscal français, qui passe de 22% à 20%. Elle retrouve ainsi le niveau bas atteint en 1997. Un précédent cycle avait été observé entre 1989 (20% également) et 1997. Entre ces deux dates, un pic pour la part de l'IR avait été constaté en 1993, où elle a atteint 25%.

Graphique 1 : Part de l'IR dans le système fiscal français



### 2) - 2000 - 2002, trois années de mesures de baisse de l'impôt sur le revenu par rapport à son évolution spontanée

Si les trois dernières années ont été marquées par des mesures tendant à réduire la recettes de l'impôt sur le revenu, seule la dernière année, compte tenu d'une moindre croissance spontanée, s'est traduite par une baisse de la recette nette pour l'État.

Il a paru utile de rappeler l'impact des mesures successives votées en 2000, 2001 et 2002 sur cet impôt, tel qu'il a été prévu dans les PLF successifs :

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Tableau 11 – Impact des mesures successives

*En millions d'euros*

PLF 2000	Aménagement des droits 2000	-412
PLF 2000	Effet en 2000 de mesures antérieures	-104
LFR 07/2000	Baisse de 1 point des deux premières tranches du barème	-1 677
<b>Effet des mesures de baisse d'impôt sur 2000</b>		<b>-2 193</b>
	Aménagement des droits 2001 : baisse de 1,25 point des quatre premiers taux du barème et de 0,75 point des deux derniers, aménagement de la décote et du quotient familial	-4 383
PLF 2001	Effet en 2001 de mesures antérieures	136
LF 07/2001	Prime pour l'emploi*	-381
	Attribution d'un supplément de prime pour l'emploi (PPE)*	0
<b>Effet des mesures de baisse d'impôt sur 2001</b>		<b>-4 628</b>
PLF 2002	Doublement de la prime pour l'emploi*	-381
PLF 2002	Autres mesures nouvelles	-967
PLF 2002	Autres effets de mesures antérieures dont la baisse de 0,75 point pour chacun des quatre premiers taux et de 0,5 point pour les deux derniers	-2 016
<b>Effet des mesures de baisse d'impôt sur 2002, hors baisse d'impôt de 5%</b>		<b>-3 364</b>
<b>LFR 08/2002</b>	<b>Baisse de 5%</b>	<b>-2 550</b>

\*la PPE est ici prise en compte ici pour sa seule partie venue en déduction d'un impôt acquitté par le contribuable.

Pour s'en tenir au seul plan pluriannuel de baisses d'impôt 2000-2002, son impact ressort à 1 677 M€ en 2000, 3 148 M€ en 2001, 1 895 M€ en 2002. Ces baisses sont cumulatives, l'effet global sur l'impôt sur le revenu 2002 est donc de 6 720 M€ par rapport à ce qui serait résulté de l'application du barème de 1999.

### 3) - L'impôt sur le revenu en 2002

Le produit net de cet impôt s'est élevé à 50 Md€, en recul de 6,5% par rapport à l'exercice 2001. La baisse de 5% de tous les taux du barème, votée en juillet, a eu un coût estimé a priori à 2,55 Md€. Un ajustement à la baisse de 500 M€ a été notifié en loi de finances rectificative de fin d'année, traduction du constat de diminution plus forte que prévue des émissions d'IR sur plus-values, mais s'est trouvé encore en-deçà des produits recouverts, inférieurs d'environ 1 Md€ à l'évaluation associée au collectif de décembre.

Selon le ministère des finances, deux facteurs principaux viennent expliquer ce résultat :

- les hypothèses de taux de recouvrement sur lesquelles reposaient les prévisions se sont révélées trop élevées. En effet, le niveau du recouvrement de l'IR a été fortement marqué par le décalage d'un mois des dates limites de paiement sur les 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> émissions (15 octobre 2002) et sur la 3<sup>ème</sup> émission (15 décembre 2002) : décalage du paiement voire du traitement des échéances, du calendrier d'envoi des lettres de rappel, concentration sur le mois de décembre du prélèvement des soldes dus par les contribuables mensualisés, etc. Par ailleurs, la coïncidence calendaire d'échéances principales d'impôt sur le revenu et d'impôts locaux a pu peser sur la solvabilité instantanée de certains redevables, contribuant à des phénomènes de report. De fait, le taux de recouvrement sur l'ensemble des droits pris en charge en 2002 a été de 81,5% contre 83,8% en 2001 ;
- la comptabilisation anticipée d'un reversement de contributions sociales, pour 275 M€, est venue « minorer » les recettes d'IR courant à fin décembre 2002. En effet, les recouvrements au titre des contributions sociales ne sont pas distingués de l'IR au niveau comptable. Ainsi les recettes au titre de l'IR doivent être retraitées du montant des versements aux organismes sociaux des contributions sociales. A la

suite d'une modification des modalités de traitement comptable des reversements aux organismes sociaux, une partie des sommes concernant le rôle émis en décembre 2002 a fait l'objet d'un retraitement comptable anticipé en 2002 (dans le dispositif antérieur, cette somme n'aurait été déduite de l'IR qu'en 2003).

Du fait de la période d'élaboration du PLFR d'automne, la réestimation des recouvrements d'IR ne pouvait pas intégrer les éléments évoqués ci-dessus, car ils ont été constatés en décembre.

Il convient de noter que, par rapport à son évolution spontanée, donc hors mesures ayant un impact en 2002, cet impôt a subi un moindre rendement de 5 872 M€, se décomposant en :

- la baisse de 5% de l'IR pour 2,55 Md€ votée en collectif budgétaire d'été ;
- les mesures antérieurement votées avec incidence sur 2002 (i.e. les "mesures acquises") dont les principales sont la baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu et le relèvement des plafonds du quotient familial pour -2,1 Md€ (LFI 2001, mesure du plan triennal de baisse des impôts) ;
- l'indexation de 1,6% des tranches du barème de l'impôt sur le revenu pour -1 Md€ (LFI 2002).

Le nombre de foyers imposés continue à décroître : 47% en 2002 contre 52,5% en 2000 et 48,8% en 2001, de même que le taux moyen d'imposition des foyers imposables : 11,8% en 2002 contre 12,3% en 2001 et 12,7% en 1999 et en 2000.

Il a été demandé à l'administration fiscale de détailler par tranche d'impôt les bénéficiaires de la réduction d'impôt de 5%. Il apparaît que :

- 1% des foyers ont bénéficié de 31,2% du montant total de cette réduction, estimé à 2,55 Md€ ;
- 10,2% des foyers ont bénéficié de 69,2% du montant de la réduction.

Cette incidence reflète la répartition de l'IR lui-même.

## **C - AUTRES RECETTES**

### **1) - Impôt sur les sociétés**

L'impôt sur les sociétés brut devait connaître, selon le PLF 2002, une stabilité en 2002 par rapport à 2001 (49,5 Md€ prévus contre 49,2 Md€ recouverts en 2001). Cette stabilité intégrait une faible progression des bases et l'effet de la suppression progressive de la contribution additionnelle ainsi que l'instauration du taux réduit pour les PME. La LFR d'août a réduit à 46,2 Md€ la recette brute anticipée, du fait de la dégradation de la conjoncture, avant de la réévaluer à 46,7 Md€, pour un recouvrement final de 47,2 Md€. La recette brute s'inscrit ainsi en recul de 4,2% par rapport à l'année passée.

Les restitutions d'IS, de 9,65 Md€, s'avèrent proches de l'estimation du PLF 2002 (9,45 Md€). A cet égard, les réestimations (+700 M€ en LFR d'août, -800 M€ en décembre) ont été contradictoires. Ces restitutions s'inscrivent globalement en progression de près d'1 Md€ par rapport à l'exécution 2001.

Au total, du fait de cette évolution défavorable des recettes brutes, en recul, et des restitutions, en progression, l'impôt net est en baisse de 3,2 Md€ par rapport à 2001.

## 2) - Impôt de solidarité sur la fortune

L'ISF a connu l'évolution suivante : 2,7 Md€ étaient inscrits au PLF 2002, montant revu à la baisse de 200 M€ dans les évaluations révisées associées au PLF 2003. La recette nette a été encore un peu en-deçà, à 2,46 Md€. Cette baisse s'explique essentiellement par celle du cours des actions.

## 3) - Taxe sur la valeur ajoutée

Une bonne partie de la moindre croissance des recettes fiscales par rapport aux prévisions s'explique par le faible dynamisme des recettes de TVA. Alors que le PLF comptait sur une croissance de 7,1 Md€ des recettes brutes, le surplus a été seulement de 2 Md€. Les remboursements de TVA, en revanche, n'ont pas connu l'évolution défavorable anticipée au PLF : alors qu'ils étaient censés augmenter d'un milliard d'euros, amoindrissant d'autant la recette nette, ils ont en réalité très légèrement diminué. Au total, la recette nette de TVA est en recul de 3,7 Md€ par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Cette situation tient, d'une part, au ralentissement des emplois taxables autres que la consommation des ménages (FBCF, consommations intermédiaires des branches marchandes), et, d'autre part, à un effet de structure négatif causé par une progression des prix en 2002 qui a pesé sur des produits faiblement taxés à la TVA (loyers, médicaments, etc.).

La Cour a demandé au ministère des finances d'expliquer les écarts entre les remboursements de TVA observés et la dernière évaluation (+800 M€), alors même que le rapport sur l'évolution de la situation économique annexé à cette dernière évaluation identifiait au contraire une augmentation en valeur absolue de ces remboursements, du fait d'« une accélération des circuits de remboursement tenant à la montée en charge de la direction des grandes entreprises » (DGE).

Il a été répondu que la révision intervenue à l'automne prenait en compte une modification des rythmes de traitement des demandes, notamment à la DGE. En effet, après une période de rodage début 2002, le rythme des remboursements de crédits de TVA au sein de cette direction a marqué une nette accélération dans le traitement des demandes du 3<sup>ème</sup> trimestre. Mais au 4<sup>ème</sup> trimestre, le rythme de traitement s'est recalé sur un délai moyen de 30 jours avec un ralentissement en décembre du fait de la charge liée à la taxe professionnelle.

Il apparaît donc, a posteriori, que la situation du troisième trimestre 2002 en matière de remboursements de crédits de TVA relève de l'exception compte tenu de la forte diminution, en cette période, de tâches concurrentes par l'administration fiscale.

## 4) - Taxe intérieure sur les produits pétroliers

Une recette de 24 090 M€ était inscrite au PLF 2002. La LFR de décembre a réévalué de 110 M€ cette recette prévisionnelle, alors que le résultat en exécution s'inscrit au contraire en léger retrait par rapport à l'estimation initiale, à 23 962 M€. Le changement de tendance qui a conduit à la réévaluation de décembre n'a donc pas eu l'ampleur escomptée. L'évolution spontanée tendait à une réduction de la recette (-0,4%), alors que les mesures nouvelles tendaient à accroître la recette perçue de 541 M€.

Outre le ralentissement conjoncturel, qui a pesé sur les consommations en carburants, cette évolution spontanée est en partie imputable à la forte hausse du prix des matières premières qui a pesé sur les consommations de carburants au cours du dernier trimestre de l'année.

Cette moindre recette résulte essentiellement d'une moindre consommation en fioul lourd et en super sans plomb que ce qui était estimé initialement.

Par ailleurs, le montant doit s'analyser en tenant compte de la décision du 14 mars 2003 du Conseil d'État, qui impose à l'État de reverser 22 M€ aux opérateurs pétroliers. En effet, le Conseil d'État a considéré que le mécanisme de TIPP flottante aurait dû s'appliquer entre le 21 novembre et le 31 décembre 2002, compte tenu du cours atteint à cette période par le pétrole brut. La loi de finances rectificative de l'été 2002, en prévoyant que le mécanisme de la TIPP flottante cesserait de s'appliquer seulement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, ne permettait pas de se soustraire à l'application de ce mécanisme dans la période mentionnée ci-dessus.

### 5) - Droits de douane et autres prélèvements

En 2002, 1 561 M€ ont été perçus au titre des droits de douane et autres prélèvements assimilés contre 1 665 M€ en 2001, soit une baisse de 6,2%.

Cette baisse est uniquement imputable aux recettes perçues au titre des droits d'importation qui enregistrent une diminution de 8,7% en 2002 par rapport à 2001 (1 307 M€ en 2002 contre 1 431 M€ en 2001). En revanche, le rendement des autres taxes et produits de douane (taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel, droits annuel de navigation, taxe sur les passagers, amendes et confiscations) a été relativement soutenu en 2002 (254 M€ en 2002 contre 234 M€ en 2001).

La contraction de 8,7% des recettes perçues au titre des droits d'importation s'explique par la conjugaison de deux phénomènes :

- les importations extracommunautaires hors énergie exprimées en valeur (base taxable) ont subi une contraction de l'ordre de 6,8% en 2002 par rapport à 2001 ;
- la tendance à la baisse des taux moyens de droits de douane se poursuit. Les négociations au sein de l'organisation mondiale du commerce conduisent à une baisse progressive du tarif extérieur commun. Tous produits confondus hors énergie, le rapport entre les droits de douanes perçus en France et les importations françaises en provenance de pays tiers est passé de 1,37% en 2001 à 1,32% en 2002.

### 6) - Autres lignes de recettes fiscales

Sur des lignes de recettes de faible montant, certaines variations fortes d'une année sur l'autre, ou entre les prévisions et l'exécution, ont fait l'objet d'un examen particulier :

- ***Cotisation minimale de taxe professionnelle : +100 % entre 2001 et 2002, +256 M€ entre la LFR de décembre et le recouvrement.***

Dans le cas général, la cotisation de taxe professionnelle des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 M€, est au moins égale à 1,5% de la valeur ajoutée produite par l'entreprise (art 1647 E -I du CGI). Il est également calculé un "montant de taxe professionnelle de référence", égal à la cotisation de base, majorée de la cotisation minimum prévue à l'article 1647-D du CGI, de la cotisation de péréquation prévue à l'article 1648-D du CGI, des cotisations théoriques correspondant à certains abattements et exonérations et, surtout, diminuée des réductions et dégrèvements. Dès lors que le montant de taxe professionnelle de référence est inférieur au niveau minimal de cotisation obtenu par application du taux de 1,5%, les redevables doivent acquitter un supplément d'imposition égal à la différence entre ces deux montants. Ce supplément est une recette du budget de l'État.

Selon le ministère des finances, du fait de la suppression définitive de la part salariale dans le calcul de la valeur ajoutée (dernière année d'application de la réforme de la taxe professionnelle), il est fort probable que de nombreuses entreprises se sont trouvées redevables d'un tel supplément de cotisation. Cet effet, du fait de sa complexité, n'a pas pu être anticipé et n'a été constaté que lors de recouvrements intervenus en décembre. Il demeure que la réforme d'un prélèvement destiné aux collectivités territoriales s'est traduit aussi, en l'espèce, par un accroissement imprévu d'une recette budgétaire de l'État à hauteur de 500 M€.

- ***Taxe sur les achats de viande : +37,2% entre 2001 et 2002***

La forte hausse des recouvrements en 2002 est due à deux phénomènes :

- l'extension du champ d'application de cet impôt, le relèvement des taux et des seuils d'imposition ;
- la relative faiblesse des recettes 2001 due à la crise ayant affecté la viande bovine (« vache folle ») et aux deux premiers mois de recouvrements de 2001 qui suivaient, en partie les règles antérieures d'affectation budgétaire (rebudgétisation de cette taxe au 1<sup>er</sup> janvier 2001).

- ***Retenue à la source et prélèvement sur les revenus des capitaux mobiliers : réévaluation à la hausse lors de la LFR de décembre (+160 M€), non confirmée par les recouvrements***

Selon le ministère des finances, de forts versements ont été constatés durant l'été justifiant la révision à la hausse de la prévision de cet impôt. Les recouvrements mensuels présentent un caractère irrégulier dans la mesure où ils sont notamment constitués par des versements substantiels de dividendes.

- ***Droits de mutation entre vifs : -51% entre 2001 et 2002***

La baisse du produit de cet impôt, partiellement anticipée en loi de finances initiale et rectificative, est due à la fin du régime de faveur de ces donations.

- ***Cotisation à la production sur les sucres***

Cette taxe a un comportement assez erratique, qui vient de la modification des tarifs en fin d'année. En 2001, cette taxe a rapporté 140 M€ en 2001 pour un produit prévu en LFI de 274 M€, car les tarifs avaient été abaissés en fin d'année, trop tardivement pour que la modification puisse être prise en compte en loi de finances rectificative de fin d'année. De même, au PLF 2002, le produit prévu demeurait de 274 M€. La loi de finances rectificative d'été a ramené cette estimation à 142 M€, en cohérence avec la modification intervenue en décembre 2001. Or le tarif a été à nouveau modifié en fin d'année, cette fois-ci en sens inverse, avec pour résultat une recette de 238 M€. Toutefois, ces variations erratiques ne traduisent pas l'effet d'un pilotage actif, mais résultent de la réglementation communautaire (cette recette a pour exacte contrepartie un prélèvement sur recettes pour le compte des Communautés européennes).

## **7) - Dégrèvements et remboursements**

Les dégrèvements et remboursements, qui avaient connu une croissance soutenue au cours des précédents exercices, s'élèvent à 61,3 Md€, ce qui est un peu plus élevé qu'en 2001 (60,7 Md€ étaient alors venus en déduction des diverses recettes brutes), mais s'avère moins défavorable que prévu (62,7 Md€ inscrits en LFI).

Parmi les principales évolutions, on relève la baisse de 17% des dégrèvements au titre de la prime pour l'emploi et de son complément, qui s'établissent à 1,7 Md€ en 2002 contre 2,05 Md€ l'an dernier, la progression de 13% des restitutions d'impôts sur les sociétés qui atteignent 9,6 Md€, la diminution de 1,1% des remboursements de TVA qui s'élèvent à 31 Md€, ainsi qu'une réduction de 3,2% des remboursements et dégrèvements d'impôts directs locaux, qui passent ainsi de 9,54 Md€ à 9,23 Md€.

## D - LA PRÉVISION DES RECETTES FISCALES

L'exercice 2002 constitue une nouvelle illustration du biais relevé par la Cour lors de son rapport sur l'exécution des lois de finances 2001. La Cour avait constaté, à l'issue d'une analyse rétrospective sur une quinzaine d'années, que les prévisions de recettes sous-estiment systématiquement, en période de retournement de la conjoncture, l'ampleur des variations d'une année sur l'autre, tant à la hausse qu'à la baisse.

L'exercice 2002 illustre l'impact des deux erreurs en cascade : erreur sur la croissance du PIB d'une part, et sur l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB d'autre part. Le PLF 2002 était construit sur une hypothèse d'élasticité des recettes fiscales proche de 1. Or, non seulement la croissance du PIB n'a pas été celle qui était attendue, mais l'élasticité des recettes fiscales au PIB a été très inférieure à l'unité (environ 0,2). Du fait de la sensibilité de l'élasticité des recettes fiscales à la croissance du PIB, une erreur de prévision sur la croissance se traduit donc, en phase de retournement du cycle, par une sous-estimation significative de l'évolution des recettes fiscales. Cette modification de l'élasticité a toutefois été prise en compte lors de la loi de finances rectificative de juillet, qui retenait une valeur de 0,3.

La Cour avait annoncé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances 2001 qu'elle estimait nécessaire, pour un contrôle plus pertinent des écarts entre recettes prévues et recettes recouvrées, de disposer des différentes évaluations qui sous-tendent l'estimation de recettes retenue au projet de loi de finances. Elle avait écrit en particulier : *« Afin de nourrir les développements consacrés dans ce rapport aux recettes fiscales, la Cour porte une attention systématique aux éventuels écarts, à législation constante, entre les prévisions initiales des recettes fiscales associées au PLF de l'année considérée, les révisions de ces prévisions associées à une éventuelle loi de finances rectificative ou au PLF de l'année suivante, et les encaissements effectivement constatés. (...) Cette démarche habituelle est de nature à apporter divers éclairages sur l'exécution des lois de finances. Elle n'est toutefois que partiellement satisfaisante dans la mesure où la pertinence de ces éléments d'explication est difficile à apprécier, faute pour la Cour de disposer du détail des informations et des hypothèses qui sous-tendaient la prévision initiale pour chacune des principales recettes. »*

*Aussi la Cour entend elle, à compter du RELF pour 2002, s'engager dans une démarche qui, s'appuyant sur la communication des principaux éléments techniques (...) [relatifs] au processus de prévision, lui permette de rendre compte et d'expliquer de façon plus complète les écarts entre prévisions et réalisations, d'analyser la solidité des systèmes d'information utilisés à cette occasion, et de s'assurer que globalement le mécanisme d'établissement des prévisions a bien pris en compte toute l'information pertinente disponible ».*

La Cour a donc demandé expressément à la direction du budget de fournir, pour l'année 2002, l'ensemble des prévisions techniques réalisées par les directions concernées (direction de la prévision, direction générale des impôts, direction générale de la comptabilité publique) qui sous-tendaient les estimations retenues au PLF 2002 et dans les deux projets de lois de finances rectificatives.

Le ministre délégué au budget a répondu par lettre du 17 avril 2003 que *« les prévisions de recettes fiscales donnent lieu à des travaux itératifs entre les directions du ministère dans des »*

*conditions peu formalisées, et sont discutées de façon collégiale en liaison avec mon cabinet. Dans ces conditions, je ne peux que confirmer la difficulté qu'il y aurait à rendre compte de ces échanges ».*

*La Cour s'étonne de cette absence de formalisation du processus et de ses résultats, s'agissant de l'un des enjeux principaux de l'élaboration du budget de l'État. Elle regrette que cette déficience fasse obstacle à tout contrôle et à toute évaluation externe du mécanisme d'établissement des prévisions.*

*Dans la perspective de l'examen de l'exécution des lois de finances pour 2003, elle demande au ministère d'utiliser, dès cette année, sa capacité de recueil et de compte-rendu des travaux de ses directions dans ce domaine dans un effort de transparence.*

### III - RECETTES NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS

Le tableau ci-après retrace l'évolution des recettes non fiscales et des fonds de concours pour les années 1998 à 2001.

Tableau 12 – Recettes non fiscales et fonds de concours

*En millions d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002	variation 02/01
Recettes non fiscales						
1. Exploitations industrielles et commerciales et établissements publics à caractère financier	2 724,4	3 135,7	3 311,5	3 918,6	4 278,4	9,2%
2. Produits et revenus du domaine de l'État	337,7	343,5	376,5	391,3	360,6	-7,9%
3. Taxes, redevances et recettes assimilées	4 111,3	5 448,4	6 750,4	7 057,0	6 984,8	-1%
4. Intérêts des avances, prêts et dotations en capital	917,9	877,6	706,3	592,4	640,4	8,1%
5. Retenues et cotisations sociales au profit de l'État	5 643,9	7 953,0	8 850,6	9 498,4	9 401,1	-1,0%
6. Recettes provenant de l'extérieur	249,5	226,5	277,8	287,0	749,0	160,9%
7. Opérations entre administrations et services publics	32,0	33,3	96,7	79,8	76,0	-4,8%
8. Divers	10 225,7	7 661,1	10 142,8	12 034,2	12 905,9	7,2%
<b>Total recettes non fiscales</b>	<b>24 242,3</b>	<b>25 679,0</b>	<b>30 512,5</b>	<b>33 858,8</b>	<b>35 396,1</b>	<b>4,5%</b>
Produits des fonds de concours						
1. Fonds de concours ordinaires et spéciaux	6 575,7	3 352,5	2 143,9	2 069,2	2 450,6	18,4%
2. Fonds de concours de coopération internationale	3 331,5	3 534,6	3 833,5	2 489,6	1 599,6	-35,7%
<b>Total fonds de concours</b>	<b>9 907,2</b>	<b>6 887,0</b>	<b>5 977,4</b>	<b>4 558,9</b>	<b>4 050,3</b>	<b>-11,2%</b>
<b>Total général</b>	<b>34 149,4</b>	<b>32 566,0</b>	<b>36 489,8</b>	<b>38 417,6</b>	<b>39 446,4</b>	<b>2,7%</b>

#### A - RECETTES NON FISCALES

Avec une évolution de 4,5% par rapport à l'année 2001, la progression des recettes non fiscales se poursuit en 2002 mais elle est plus modeste que celle des deux années précédentes (respectivement 18,8% et 11% en 2000 et 2001). Les prévisions de la loi de finances initiale qui étaient fondées sur une accélération de cette progression, ont été ajustées à la baisse dès la première loi de finances rectificative.

##### 1) - Observation de méthode

Dans les documents de synthèse de l'exécution des lois de finances, notamment dans la synthèse du compte général de l'administration des finances, les résultats des recettes non fiscales sont présentées d'une part en incluant les recettes du fonds de stabilisation des changes, d'autre part hors FSC. Ces recettes, retracées en *ligne 817 – « recettes en atténuation de trésorerie du fonds de stabilisation des changes »*, sont passées de 990 M€ en 1993 à 198,5 M€ en 1998, à 25,7 M€ en 2000, 12,1 M€ en 2001 et à 1,3 M€ en 2002.

La création de la réserve de réévaluation des réserves en devises de l'État au passif du bilan de la Banque de France au 1<sup>er</sup> janvier 1994 et le transfert des avoirs et engagements de la France vis-à-vis du FMI au bilan de la Banque au 1<sup>er</sup> janvier 1999 ont réduit, puis tari l'activité du FSC. Depuis 1999, les recettes de la ligne 817 sont limitées aux seuls intérêts perçus sur les avoirs du FSC inscrits en compte courant à la Banque de France auxquels s'ajoutent encore, comme en 2001, des versements d'intérêts du FMI sur des opérations avec des pays tiers antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Il ne paraît donc plus justifié de maintenir la distinction entre les recettes issues du FSC et les autres recettes non fiscales, distinction qui ne semble plus opérante dans l'appréciation d'ensemble du résultat des lois de finances.

Par ailleurs, la présentation des résultats des produits des participations des entreprises publiques mériterait d'être plus claire et plus homogène.

En effet, dès lors qu'il finance le capital des établissements publics industriels et commerciaux, l'État perçoit une rémunération sous deux formes : une part fixe correspondant à un pourcentage d'intérêts sur la dotation en capital que reçoit l'établissement, et une part variable déterminée en fonction du résultat net de l'exercice. La première est constatée en *ligne 407* des recettes non fiscales intitulée « *intérêts des dotations en capital et de avances d'actionnaires* », la deuxième est inscrite, à l'instar des dividendes, en produits des participations de l'État dans les entreprises et établissements financiers (*ligne 110*), ou non financiers (*ligne 116*)

Il en est ainsi du régime des rémunérations des dotations en capital des ports autonomes : six d'entre eux ont versé des intérêts en *ligne 407* (6 M€ pour 176 M€ de dotations en capital en 2001) ; de plus, en application de l'article L113-2 du code des ports maritimes, trois ont procédé à des « reversements d'excédents nets » pour 4,8 M€, comptabilisés en *ligne 116*.

Toutefois, l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2001 du 29 décembre 2001 ouvre la possibilité pour l'État de « percevoir un dividende annuel sur le résultat des établissements publics placés sous sa tutelle dont l'activité présente à titre principal un caractère industriel, commercial ou financier ». Il précise également que « tout établissement public qui verse un dividende à l'État ne peut rémunérer les dotations en capital qu'il reçoit ». Ces nouvelles dispositions ont ainsi été appliquées à EDF et GDF qui, depuis 2001, ne versent qu'un dividende en *ligne 116*, selon des modalités définies par contrat de groupe.

La traduction comptable de ces deux régimes financiers, du fait notamment de la juxtaposition de notions de « dividendes », de « reversements d'excédents nets » et « d'intérêts des dotations en capital » (ces derniers étant répertoriés dans la même ligne (407) que les produits reçus des avances rémunérées), ne permet pas de donner une vision claire et homogène des produits financiers que l'État tire de son activité « d'actionnaire » sous quelque forme que ce soit. Si ces régimes, qui relèvent de la loi, devaient continuer de coexister, la Cour recommande que la nomenclature et la présentation des documents généraux soient rendues plus homogènes, par exemple en s'inspirant du plan comptable général, pour faire ressortir d'une part les produits des participations (en distinguant les revenus des titres de participation, des autres formes de participations ainsi que les revenus des créances rattachées) et, d'autre part, les produits des autres immobilisations financières.

De plus, la présentation des recettes que l'État tire des activités de jeux gagnerait en clarté si celles-ci étaient rassemblées au sein d'un même titre, ce qui n'est pas le cas actuellement, les produits de la Française de jeux (*ligne 114*) figurant parmi les produits des exploitations des établissements financiers et non financiers, tandis que ceux des casinos (*ligne 314*) et du PMU (*ligne 315*) sont classés parmi les taxes, redevances et recettes assimilées.

## 2) - Les restes à recouvrer

Tandis qu'ils avaient augmenté respectivement de 11 et de 3 % par an en 2000 et 2001, les restes à recouvrer sur émissions de titres de recettes non fiscales ont baissé de 29,4 % en 2002, passant de 3,7 Md€ au 31 décembre 2001 à 2,6 Md€ à la fin du dernier exercice clos. Cette baisse est constatée sur plusieurs lignes de recettes : 501 – « *retenues et cotisations au profit de l'État* » (-20%) ; 805 – « *recettes accidentelles à différents titres* » (-24%). Mais du fait de la loi

d'amnistie du 6 août 2002, elle est particulièrement significative, en *ligne 313* qui retrace « *les produits des autres amendes et condamnations pécuniaires* » (-49%) ; dont le stock représente la moitié des restes à recouvrer des recettes non fiscales.

Bien qu'il soit difficile d'établir avec précision l'impact de cette loi sur cette ligne de recettes, il est cependant possible d'en évaluer les effets au regard de la précédente amnistie présidentielle (loi du 3 août 1995) : ainsi la diminution du stock des restes à recouvrer en fin d'exercice a été d'une moindre ampleur entre 2002 et 2001 (passant de 2,3 Md€ à 1,3 Md€ soit -41%) qu'entre 1995 et 1994 (de 2,1 Md€ à 0,6 Md€, soit -70%). Ce constat peut être rapproché du caractère plus restrictif des dispositions d'amnistie prises en 2002 par rapport à celles résultant de l'élection présidentielle de 1995.

Par ailleurs, comme la Cour l'a noté dans le précédent rapport sur l'exécution des lois de finances<sup>(10)</sup>, les restes à recouvrer ne portent pas sur la totalité des recettes non fiscales. Celles-ci sont en effet perçues, à part quasi égale, selon deux procédures : la première « au comptant » après paiement spontané du débiteur, la deuxième après l'émission d'un titre de recettes par un ordonnateur, ce qui permet au comptable d'inscrire la créance dans les écritures de l'État et d'en suivre le recouvrement sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire. La procédure au comptant est justifiée par l'impossibilité de déterminer à l'avance le montant précis de certaines recettes revenant à l'État ce qui est le cas de plusieurs lignes de recettes (contribution représentative de l'impôt sur les sociétés acquittée par la Caisse des dépôts selon les mêmes mécanismes que l'impôt sur les sociétés, produits des jeux, taxes et redevances diverses figurant au titre 3, etc.) et se traduit par l'émission d'un titre de recette après son encaissement.

En revanche, elle n'est pas justifiée pour un certain nombre de recettes non fiscales, dont le montant est connu à l'avance : il en est ainsi des dividendes (lignes 110 et 116), dont le montant est fixé par une délibération d'organe de surveillance d'établissements à statut spécial (Caisse des dépôts, Banque de France), par une résolution d'assemblée générale d'une société dont l'État est actionnaire, voire, s'agissant des établissements publics industriels et commerciaux, par un arrêté du ministre en charge de l'économie et des finances. De même est-il singulier que des créances déterminées par une loi, (versements de la CADES en ligne 816, versement de l'établissement public prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 1997), par un décret (rémunération de la garantie des fonds d'épargne : lignes 813, 814, 815), ou même par une décision du ministre de l'économie et des finances (versements de NATEXIS –ex BFCE en ligne 807, et COFACE en ligne 812) soient encaissées sans émission préalable d'un titre de recettes. De telles pratiques ont pour effet de faire échapper 27%, en 2002, des recettes non fiscales à la surveillance régulière d'un comptable public, et d'augmenter les soldes des comptes d'imputation provisoire.

*Conformément, d'une part, à l'article 1° du décret 86-451 du 14 mars 1986, pris en application de l'ordonnance organique 59-2 du 2 janvier 1959, qui prévoit la tenue, dans chaque département ministériel d'une comptabilité des créances à terme et une comptabilité des titres de perception et, d'autre part, à l'article 30 alinéa 1 de la loi organique relative aux lois de finances du 1° août 2001 qui dispose que « la comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations », les recettes non fiscales doivent pouvoir faire systématiquement l'objet d'une comptabilisation sincère dès lors que la créance de l'État est certaine et connue dans son montant, sans attendre le versement par le débiteur.*

<sup>(10)</sup> Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, pp. 40-41.

### 3) - L'évolution des principales recettes

Les produits non fiscaux sont concentrés sur quatre titres qui représentent 96% de l'ensemble. Deux d'entre eux connaissent une progression notable :

- le titre 1 qui représente 12% de l'ensemble, retrace les produits des participations dans les entreprises publiques financières et non financières, et regroupe, depuis 2001 certaines recettes jusqu'alors enregistrées en titre 4 ;
- et le titre 8 « divers » qui représente 36,5%. Sa progression est de 7,2%, en dépit de la décision prise par le gouvernement de reporter sur 2003 le versement de l'UNEDIC.

Les recettes des deux autres titres principaux diminuent de 1%, qu'il s'agisse des taxes, redevances et recettes assimilées (titre 3) qui représentent 20% de l'ensemble, et des retenues et cotisations sociales au profit de l'État, au titre 5, soit 27% du total.

Parmi les autres recettes qui ont connu des variations significatives, il convient de mentionner la révision, par décision du Conseil des communautés européennes du 29 septembre 2000, du calcul des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes qui sont perçus au profit du budget communautaire. Passés de 163 M€ en 2001 à 624 M€, ces remboursements portent sur 2002 avec un rappel au titre de l'exercice précédent (*ligne 604 du « titre 6 – recettes provenant de l'extérieur »*)<sup>(11)</sup>.

#### ***a) - Produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements à caractère financier***

Les estimations du titre 1 faites en loi de finances initiale étaient surévaluées de manière significative autant par rapport aux lois de finances initiales ou révisées des deux années précédentes qu'au regard du rythme observable de progression des recettes réelles antérieures. Cette surestimation a porté exclusivement sur la *ligne 116 – « produit des participations de l'État dans les entreprises non financières et bénéfiques des établissements non financiers »*. En effet la prévision initiale de recettes de cette ligne, soit 2,6 Md€, correspondait à 216% de la prévision initiale et à 185% de la prévision révisée de 2001. Elle correspondait aussi à plus du double des recettes constatées en 2000 et près des deux tiers de celles de 2001. Les résultats n'ont pas été conformes aux évaluations retenues en loi de finances initiale, s'agissant en particulier du dividende d'EDF dont la prévision était supérieure respectivement de 700 M€ et de 600 M€ à celui qui a été effectivement perçu en 2001 et 2002. Ces prévisions ont été corrigées dans la loi de finances rectificative de l'été.

Avec 4,3 Md€, les recettes du titre 1 augmentent de 9,2% par rapport à 2001, mais ont connu une évolution contrastée.

La Caisse des dépôts a acquitté la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (*ligne 111*) pour un montant de 390,6 M€, alors qu'elle ne l'avait pas payée en 2001.

Les produits des jeux, présentés à la fois en titres 1 et 3, continuent d'augmenter à un rythme soutenu de 12,8 %, qu'il s'agisse des prélèvements sur les jeux des casinos (*ligne 314*) sur les paris du PMU (*ligne 315*) et sur les jeux exploités par la Française des jeux (FDJ) (*ligne 114*). La forte hausse de cette dernière ligne (+18% à 1,4 Md€) résulte en partie du raccourcissement du délai de paiement des produits de la FDJ à l'État, qui a eu pour effet de conduire au versement de treize mois sur l'exercice 2002. Si l'on ajoute les dividendes versés à l'État par cette dernière société, l'ensemble de l'activité des jeux a rapporté 2,69 Md€ en 2002, contre 2,33 Md€ l'année précédente.

(11) Cf. également « Les relations avec l'Union européenne », pp. 188 et suivantes du présent rapport.

---

 RECETTES NON FISCALES ET FONDS DE CONCOURS
 

---

En revanche les produits des participations de l'État ont diminué en 2002. En effet l'augmentation de 278 M€ des dividendes versés par les entreprises financières (soit +27% par rapport à 2001), avec notamment ceux de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque de France, n'a pas compensé la diminution des versements des entreprises non financières qui, en ligne 116, s'élèvent à 515 M€, soit -33%.

En effet, si EDF et GDF ont acquitté un dividende supérieur à celui de l'année précédente (de respectivement 97 M€ et 218 M€ soit +45% et +232%), plus de la moitié des autres lignes de titres sont en baisse notamment dans les secteurs autoroutiers (diminution globale en volume de 50 M€), de l'armement et de l'aviation.

S'agissant de France Télécom, dont l'État détenait 55% des actions au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'assemblée générale des actionnaires a décidé, malgré les pertes élevées constatées sur l'exercice 2001, de verser comme les années passées depuis 1997, un dividende de 1€ par action (net d'avoir fiscal de 0,5€), et a offert le choix entre soit un paiement en numéraire, soit la souscription d'actions nouvelles, à dû montant de leur valeur. Par décision du ministre de l'économie des finances et de l'industrie, l'État a choisi la deuxième option, renonçant ainsi à l'encaissement de 460 M€ sur la ligne 116 des recettes du budget général. 32 516 276 actions nouvelles France Télécom ont été ainsi souscrites à un prix égal à 90% de la moyenne des premiers cours de l'action cotée sur le premier marché lors des 20 séances de bourse ayant précédé l'assemblée générale mixte du 28 mai 2002, diminué du montant net du dividende, soit 21,8455 €.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2003, le cours de l'action France Télécom s'établissait à 16,67 €, soit moins que le prix de souscription en rémunération du dividende 2001.

*Les modalités de comptabilisation de l'opération de souscription d'actions en rémunération du dividende de France Télécom SA versé en 2002, ne sont pas régulières car elles ne permettent de retracer de manière exhaustive, dans l'exécution des lois de finances, ni les ressources dégagées de la participation au capital de cette société anonyme, ni les efforts financiers consentis par l'État à son profit.*

*Ces opérations sont certes retracées dans la comptabilité générale de l'État. Mais il résulte de l'article 3 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, que les revenus tirés des participations financières ainsi que de la part de l'État dans les bénéfices des entreprises nationales, constituent des ressources permanentes qui figurent dans les lois de finances. De même la loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, prévoit d'une part, dans l'article 27, la tenue d'une comptabilité générale et d'une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires ; elle dispose d'autre part, dans les articles 2, 3 et 5, que font partie des ressources et des charges budgétaires de l'État tant les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de ses participations financières, autres actifs et droits, que les charges d'opérations financières, parmi lesquelles sont comprises les dépenses de participation.*

*Même s'il appartient au ministre chargé de l'économie et des finances d'exercer l'option du versement du dividende sous forme de souscription d'actions de France Télécom, les écritures retraçant cette opération financière ne sauraient donc être soustraites de la comptabilité des opérations budgétaires, en méconnaissance du principe de non contraction des recettes et des dépenses, et, partant, du contrôle des lois de finances. L'opération aurait donc dû être inscrite en ligne 116 des produits non fiscaux, pour 640 M€, et en charges de même montant du chapitre 54-90 du budget économie, finances et industrie « apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte ».*

### **b) - Titre 3 - taxes, redevances et recettes assimilées**

Avec un montant de 6,98 Md€ les recettes du titre 3 sont restées stables par rapport à 2001 (-1%), mais certaines lignes enregistrent des variations significatives. Il en est ainsi des

perceptions pour « *frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et divers organismes* » (ligne 309 pour un montant total de près de 3 Md€), qui, en hausse de 122 M€ (+1,2%), ont été plus élevées que prévu. De même, conformément à l'article 26 de la loi de finances pour 2002, il a été créé en loi de finances initiale, dans le cadre de la politique de renouvellement urbain, une recette nouvelle sur la *ligne nouvelle 324 – « contribution des associés collecteurs de l'Union Economique et Sociale du Logement »*, qui a reçu 427 M€. Dans le sens inverse, les *recettes perçues au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (ligne 325)* ont diminué de 250 M€, soit 45,6 % d'un exercice sur l'autre.

De même, les recettes perçues sur la *ligne 331 – « rémunérations des prestations rendues par divers services ministériels »*, d'un montant de 203 M€ en 2002, diminuent de 153 M€ soit 43% relativement à 2001. Cette variation est expliquée par des décalages dans le temps entre les mesures prises en application de l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2000 en vue de budgétiser les rémunérations accessoires des agents des ministères de l'équipement et de l'agriculture, qui figuraient dans des comptes de tiers, et leur encaissement au budget général qui a été réalisé massivement en 2001.

Par ailleurs, déjà en diminution entre 2000 et 2001, les recettes des *lignes 312 – « produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation »* (avec 264 M€) et *313 – « produits des autres amendes et condamnations pécuniaires »* (avec 429 M€), ont, en 2002, poursuivi le mouvement de baisse, respectivement de 16 M€ (soit de 5,6%) et 117 M€ (21,4 %). Comme il a déjà été indiqué plus haut, les mesures prises dans la loi d'amnistie du 6 août 2002 ne sont pas étrangères à cette baisse dans une proportion qu'il est toutefois difficile de mesurer avec précision.

### **c) - Titre 5 – retenues et cotisations sociales au profit de l'État**

La légère diminution des recettes de ce titre qui, avec 9,4 Md€, représentent plus du quart du total, provient essentiellement d'une opération non récurrente de régularisation effectuée à la suite d'un aménagement du mode de gestion des rémunérations des conservateurs des hypothèques et qui avait conduit à rattraper sur 2001, le décalage du versement des prélèvements effectués sur leurs salaires en ligne 505. Si l'on neutralise cette ligne, la progression des recettes de ce titre serait de l'ordre de 1,7% entre 2001 et 2002.

Avec un montant de 4,53 Md€, la *ligne 501 – « retenues pour pensions civiles et militaires »* qui enregistre l'encaissement de la part agent de la retenue pour pension, est la plus élevée et connaît une progression annuelle moindre qu'en 2001 (1,2% contre 4,7%).

En revanche, la contribution aux charges de pensions de La Poste (ligne 508), avec un montant de 2,55 Md€ augmente de 150 M€, dans des proportions plus élevées (+6,3%) que les années antérieures car elle comprend notamment un rattrapage au titre de 2001 de 41 M€. Le contrat d'objectif et de progrès pour 1998-2001, signé entre l'État et La Poste, a prévu une « stabilisation en euros constants » des charges de retraites remboursées par l'opérateur national.

*Cette disposition ayant été prorogée en 2002, les versements de La Poste sont toujours déconnectés des bases prévues dans l'article 30 de la loi du 2 juillet 1990 qui prévoit l'obligation pour l'établissement public de reverser le montant de la retenue effectuée sur le traitement des fonctionnaires et de verser une contribution complémentaire destinée à couvrir les dépenses de pensions concédées ou à concéder à ses agents retraités.*

**d) - Titre 8 - divers**

En début d'année 2002 le gouvernement a décidé d'autoriser le report sur 2003 d'un versement de 1,22 Md€ par l'UNEDIC prévu en loi de finances initiale (*ligne 899 – « recettes diverses »*) en application de la loi du 17 juillet 2001 et de la nouvelle convention d'assurance chômage. Malgré l'ajustement qui a été validé par la loi de finances rectificative du 6 août 2002, les recettes du titre 8 se situent à 12,9 Md€, augmentant de 7,2% par rapport à l'année antérieure.

La ligne 805 – « recettes accidentelles à différents titres », d'un montant de 1,1 Md€ enregistre plusieurs séries d'opérations, les unes dont les flux sont récurrents (frais de poursuites sur produits fiscaux, recouvrements après admission d'une créance en non-valeur), les autres présentant un caractère exceptionnel. Deux de ces dernières expliquent l'augmentation constatée en 2002 (+80,3%), à savoir :

- le versement de 240 M€ par la Banque de France, à titre d'acompte sur les culots d'émission des billets libellés en francs privés de cours légal, opération prévue en loi de finances initiale ;
- le remboursement de 237,9 M€ par la Caisse centrale de réassurance, au titre de la garantie apportée par l'État pour les catastrophes naturelles de 1999. Ce remboursement, qui reste partiel, a été décidé en avril 2002 par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'État au budget ; il se décompose en principal (218 M€) et intérêts (au taux de 8,9% cumulé) et permet ainsi de dénouer une opération qui avait été critiquée par la Cour<sup>(12)</sup>.

A la ligne 807, le reversement de NATEXIS-Banques Populaires (ex Banque française du commerce extérieur), à qui l'État a confié la gestion des opérations de bonification et de stabilisation des crédits à l'exportation ainsi que celles de consolidation d'anciens sinistres garantis par la COFACE, sur ressources d'emprunt, s'est élevé à 335 M€ alors qu'aucun versement significatif n'avait été constaté depuis 1998. Il a été supérieur à l'estimation faite en loi de finances initiale (135 M€) en raison de la position nettement créditrice de cette ligne. S'agissant du versement de la COFACE (ligne 812), dans les écritures de laquelle il existe également une ligne État, il est lui aussi en augmentation par rapport à l'exercice précédent (avec 1,83 Md€ soit +9,1 %). Après ces prélèvements, le solde du compte de l'État à NATEXIS s'élevait à 497,7 M€ au 31 décembre 2002. Il était de 1 226,8 M€ à la COFACE.

Par ailleurs, conformément à l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2002, les versements de la CADES ont été réévalués à 3 Md€ par an entre 2002 et 2005.

Les seules diminutions de recettes constatées en titre 8 portent, conformément aux prévisions :

- sur les rémunérations de la garantie que l'État apporte aux caisses d'épargne (ligne 813), à la Caisse nationale d'épargne (ligne 815) ainsi qu'aux autres fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (ligne 814) : entre 2001 et 2002, ces ressources sont passées globalement de 3,1 Md€ à 2,89 Md€ ;
- sur la *ligne 899 – « recettes diverses »*, qui, se situant à 734 Md€, a diminué de 60%, après la décision de report déjà mentionnée de la contribution de l'UNEDIC. Les reversements prévus en lois de finances ont été plus élevés qu'en 2001 : remboursements d'avances consenties à Autoroutes de France (50 M€), prélèvement exceptionnel sur le fonds national de développement agricole (FNDA) (article 80 de la loi de finances rectificative pour 2001 pour 11 M€) et prélèvement exceptionnel sur

(12) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, page 379.

les fonds déposés par l'ORGANIC (article 27 de la loi de finances initiale pour 105 M€). En revanche, les remboursements d'avances consenties à l'aviation civile ont diminué, ainsi que les autres recettes exceptionnelles : il est constaté au titre de ces dernières un prélèvement exceptionnel sur les réserves de la COB (30 M€), un remboursement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (44 M€) et la valeur du transfert des réseaux de transport de gaz à divers opérateurs (GDF, GSO et SEAR).

## B - FONDS DE CONCOURS

Le titre 6 du présent rapport présente des études synthétiques sur les relations entre le budget de l'État avec les collectivités territoriales et avec l'Union Européenne. Les fonds de concours constituent un moyen privilégié pour incorporer au budget général, tout en isolant la provenance, les ressources provenant de ces deux contributeurs. Leur évolution sera donc analysée dans le cadre plus général des relations financières que l'État entretient avec ces partenaires. L'analyse du présent chapitre est donc consacrée aux aspects généraux relatifs à cette procédure particulière d'affectation des crédits au sein du budget général ou d'un budget annexe.

En effet, par dérogation avec le principe général de la non affectation des recettes aux dépenses énoncé par l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la procédure du fonds de concours, prévue dans l'article 19, permet à certaines personnes (physiques ou morales) de participer au financement de certaines actions publiques. L'article 17-II de la loi organique du 1<sup>o</sup> août 2001 sur les lois de finances, prévoit également cette procédure qui permet d'inscrire le produit du concours en recettes du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, et de respecter l'intention de la partie versante en ouvrant un crédit supplémentaire de même montant sur le programme ou la dotation considérés.

### 1) - Un effort encore insuffisant d'assainissement

Le nombre des fonds de concours a continué de diminuer en 2002, passant à 529 contre 538 en 2001, résultat de la création de 36 fonds et de la suppression de 45. Mais, l'effort d'assainissement entrepris, en particulier au ministère des *finances* et au ministère de la *défense*, pour « rebudgétiser » certaines procédures de financement des dépenses de personnel et de fonctionnement, a marqué le pas en 2002. Comme le notait la Cour dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, il convient que cet effort soit poursuivi, car il n'a pas touché de la même manière toutes les sections des ministères, en particulier celle des *services communs* de l'équipement dont les fonds sont rattachés pour l'essentiel à des dépenses de fonctionnement (titre III).

Malgré leur diminution, trop nombreux (287) sont encore les fonds de concours inutilisés ou de contribution modeste : 137 ont reçu moins de 152 000 € en 2002, et 59 moins de 30 500 €. Selon le ministère des finances, leur réduction se heurte à la crainte des gestionnaires de se voir privés de cette source de financement, dans la mesure où il leur est impossible de déterminer la situation précise des subventions demandées et perçues. Il convient de noter que 60% des fonds de concours dont le rendement est inférieur à 152 500 €, sont des fonds par assimilation<sup>(13)</sup> à l'égard desquels, en particulier, la Cour a constamment considéré que la

---

(13) L'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 distingue deux catégories de fonds de concours, les fonds de concours par nature, objets de versements volontaires par un tiers en vue de concourir avec l'État à des dépenses d'intérêt public, et les fonds par assimilation qui concernent le produit de recettes à caractère non fiscal destinés à financer des dépenses d'intérêt public (rémunérations de services rendus...).

dérogation à la règle de la non affectation des recettes, ne peut se justifier que par une stricte utilité.

Globalement, le produit des fonds de concours diminue régulièrement depuis plusieurs années. Avec 4,05 Md€, il ne représente plus en 2002 que 1,76% des recettes nettes du budget général (contre 1,95% en 2001). Seulement 28 fonds de concours concentrent près de 90% des rattachements au budget général.

Les produits des fonds de concours de coopération internationale sont passés de 3,6 Md€ à 1,9 Md€ entre 2000 et 2002. La baisse constatée en 2002 par rapport à l'exercice précédent a été de 35%. Cette diminution s'explique principalement par la double évolution du circuit des fonds en provenance du budget communautaire (moindre passage par le budget de l'État des aides structurelles à l'agriculture et recours accru, en contrepartie, aux offices agricoles et au CNASEA) et du volume des sommes reçues au titre des « fonds structurels » (forte diminution par rapport aux années antérieures par suite de la très lente montée en puissance des paiements sur les fonds structurels de la période 2000-2006). En conséquence, cette baisse affecte principalement les rattachements au budget de l'*agriculture* qui diminuent de moitié en 2002 (0,5 Md€) et au budget de l'*intérieur* qui passent de 0,8 à 0,5 Md€.

En revanche, avec un montant de 2,5 Md€, les fonds de concours de dépenses d'intérêt public, qui constituent la deuxième catégorie budgétaire, augmentent en 2002 de 18% après avoir diminué pendant de nombreuses années. Les rattachements viennent abonder les budgets civils, notamment :

- celui de la *santé et la solidarité* avec la création du fonds de participation de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes (Biotox) et du fonds de participation de l'Office des migrations internationales au financement des actions en faveur des demandeurs d'asiles ;
- celui de la section *transports et sécurité routière*, avec l'augmentation de la participation des collectivités territoriales et organismes divers (+260 M€) à la construction, à l'équipement et à l'exploitation du réseau routier national.

## 2) - Le respect de l'intention de la partie versante

Dans le précédent rapport sur l'exécution des lois de finances la Cour constatait<sup>(14)</sup> que de nombreux fonds de concours par assimilation font l'objet d'un prélèvement forfaitaire. Cette pratique n'est pas conforme à l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui prévoit pourtant que « l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ». C'est ainsi que sur 4 050 M€ de recouvrements inscrits au compte général de l'administration des finances, 4 041 M€ seulement ont été affectés à une section ministérielle.

En 2002 encore, il a été créé, par décret du 16 octobre, un fonds de concours pour les produits perçus à hauteur de 90% de la rémunération des services rendus par la Commission de régulation de l'électricité.

Le ministère des finances justifie cette pratique en considérant de longue date que, lorsqu'il s'agit des fonds de concours par assimilation qui recueillent le produit d'une rémunération pour services rendus, l'intention de la partie versante est respectée dès lors que la prestation est réalisée avec, pour contrepartie, le paiement de la redevance. Le fait que cette redevance soit affectée en totalité ou en partie au service prestataire serait donc neutre au regard du principe posé par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

(14) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, page 45-46.

En tout état de cause, l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 pose l'obligation, pour tout produit reçu par voie de fonds de concours, d'ouvrir « un crédit supplémentaire de même montant » à un programme déterminé. Cette formulation, plus explicite, exclut toute retenue sur les versements.

La Cour relève que le ministère des finances a indiqué que le prélèvement ne serait plus appliqué à partir de 2003 pour les nouveaux fonds de concours et qu'une mise en conformité des fonds de concours existants serait réalisée d'ici 2006, date d'entrée en application de l'article 17 de la nouvelle loi organique.

Elle prend acte de cet engagement et formule la recommandation que cette réforme soit mise en œuvre aussi tôt que possible.

## CHAPITRE II - LES DÉPENSES

### I - PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES ET DÉPENSES EFFECTIVES

Les charges brutes inscrites en loi de finances initiale pour 2002 s'établissent à 281,9 Md€. Hors remboursements et dégrèvements d'impôts, Les dépenses nettes atteignent 269,0 Md€, en progression de 2% par rapport à la prévision initiale pour 2001 et de 1,8% par rapport à la prévision révisée inscrite au collectif d'automne 2001. Compte tenu du total des ressources et des charges prévues au budget de l'État, le déficit d'exécution prévisionnel atteint 30,4 Md€, soit une augmentation notable de 7%, de LFI à LFI.

Les ajustements budgétaires opérés par le collectif d'été ont amené à majorer les ouvertures nettes de crédits de 4,9 Md€, soit une hausse de 1,8%. Compte tenu des moins values attendues sur les recettes (cf. ci dessus) et de la dégradation du solde des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor (-1,3 Md€ par rapport à la LFI 2002), le déficit prévisionnel d'exécution passe de 30,4 à 46 Md€, soit une hausse de 51%.

En outre, concomitamment à la révision des hypothèses, est mis en œuvre un dispositif de régulation sous la forme de mise en réserve de crédits, à hauteur de 3,8 Md€, assorti d'un objectif de reports de crédits sur la gestion 2003, à hauteur de 6,5 Md€.

En matière de dépenses, les ouvertures nettes de crédits auxquelles le collectif d'automne procède sont mineures et les estimations relatives au déficit du budget de l'État s'établissent à 47 Md€.

Outre ces deux lois de finances rectificatives, les principales modifications apportées aux crédits sont les suivantes :

- les reports de crédits de 2001 sur 2002 ont atteint 14,1 Md€ au budget général contre 13,7 Md€ de 2000 sur 2001 ; ceux de 2002 sur 2003 s'élèvent à 11,3 Md€. En y ajoutant les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor, ils atteignent 14,8 Md€ de 2002 sur 2003, contre 17,5 Md€ de 2001 sur 2002 ;
- deux décrets d'avances ont été pris : le premier, du 7 février 2002, a ouvert 13,8 M€ de crédits sur le compte de prêts n° 903-05 « prêts du FDES » pour permettre d'accorder un prêt de 30,5 M€ à la société d'exploitation AOM-Air Liberté ; le second, du 8 novembre 2002, a ouvert 130 M€ de crédits au budget de l'enseignement secondaire, pour pallier l'insuffisance des crédits initiaux destinés aux rémunérations de certains personnels enseignants non titulaires. Ces ouvertures ont entièrement été gagées par des annulations ;
- les annulations ont porté sur 4,7 Md€ de crédits ouverts au budget général, mais comme elles concernent à hauteur de 2,2 Md€ des crédits évaluatifs inscrits au titre I, l'effort ne porte véritablement que sur 2,5 Md€, soit moins qu'en 2001 (2,8 Md€ dans le même périmètre).

Les dépenses brutes exécutées sur le budget général s'élèvent à 341,4 Md€, en hausse de 3,7% par rapport à 2001. Comme la progression des remboursements et dégrèvements d'impôts est limitée, les dépenses nettes s'établissent à 280,1 Md€, soit une hausse significative de 4,3% par rapport à l'exécution 2001, très nettement supérieure à l'évolution relevée en 2001 et sur la période 1998-2002 en moyenne annuelle (+2,4% dans les deux cas). L'inflation étant estimée à 1,8%, la progression atteint 2,4% en volume.

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

---

Compte tenu du montant des recettes, le solde déficitaire d'exécution du budget de l'État, hors FMI hors FSC, atteint 49,3 Md€, contre 32,04 Md€ en 2001.

Tous les postes de dépenses du budget général sont orientés à la hausse :

- les charges de la dette, qui s'établissent à 40,7 Md€, progressent de 3,5% sous l'effet de creusement du déficit qui, en augmentant l'encours de la dette, induit mécaniquement des charges d'intérêt supplémentaires ;
- les dépenses des pouvoirs publics s'apprécient de 5,4%, à 796 M€, bien au delà, de la moyenne annuelle relevée sur la période 1998-2002 (+3,4%) ;
- le poids toujours croissant des dépenses de rémunérations et de pensions dans le budget général (40% du total des dépenses nettes) tire les dépenses de fonctionnement civiles et militaires qui gagnent 4,4%, contre 3,2% en 2001, à 131,2 Md€ ;
- à périmètre quasi constant, les dépenses d'intervention progressent de 4,2% pour atteindre 78,7 Md€, en raison, notamment, du paiement de certaines dépenses sociales ;
- enfin, les dépenses en capital sont aussi notablement orientées à la hausse, (+3,7% par rapport à 2001, alors que la moyenne annuelle sur la période 1998-2002 est de 2,6%), à 28,1 Md€. Elles bénéficient de l'évolution marquée des dépenses militaires qui, pour la première fois depuis 1998, augmentent plus rapidement que les dépenses civiles (4,7% contre 3,1%).

Alors qu'à la fin de l'exécution 2001, le solde des CST hors FMI et hors FSC était déficitaire (-421 M€), l'exécution 2002 renoue avec la tendance observée ces dernières années, en présentant un solde excédentaire de 693 M€, résultant d'une amélioration des soldes constatés aussi bien sur les opérations à caractère définitif (271 M€ contre 154 M€ en 2001) que sur les opérations à caractère provisoire (1 299 M€ contre 385 M€).

## II - DETTE PUBLIQUE ET DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES

Le titre I du budget général « dette publique et dépenses en atténuation de recettes » est entièrement constitué de crédits évaluatifs inscrits au budget des *charges communes*. Les dépenses sur ce titre se sont élevées à 102 582 M€ en 2002 (+1,9%).

### A - LA CHARGE DE LA DETTE<sup>(15)</sup>

Les crédits initiaux pour 2002 s'élevaient à 39 556 M€. Les dépenses ont atteint 40 690 M€, montant supérieur aux crédits ouverts (40 451 M€). La part de la charge brute de la dette représente environ 11,9% des dépenses brutes du budget de général, comme en 2001.

#### 1) - Le service de la dette négociable

La dépense budgétaire correspondant au service brut de la dette négociable a représenté 39 286 M€ en 2002 (38 136 M€ en 2001, +3%). Les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie et intérêts sur avances se sont élevées à 2 636 M€ (2 635 M€ en 2001). Selon l'agence France Trésor, la progression du service net de la dette se décompose entre un alourdissement de 2,2 Md€ lié à l'augmentation du volume de l'encours, et un effet-taux favorable de 1 Md€<sup>(16)</sup>.

Le service de la dette à long et moyen terme a pu être couvert par les crédits ouverts. En revanche, la loi de règlement devra ouvrir 188 M€ de crédits supplémentaires sur le service de la dette à court terme. Cette situation reflète la décision prise par le gouvernement en 2002 de financer le dérapage de l'exécution budgétaire par l'émission de bons à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF).

#### 2) - Le service de la dette non négociable

L'année 2002 marque une pause dans la diminution du service de la dette non négociable, dont les dépenses (1 356 M€) affichent une hausse de 21% qui n'avait pas été anticipée : les crédits initiaux s'élevaient à 671 M€ et étaient en baisse par rapport à 2001. Les ouvertures nettes demandées en loi de règlement sur cette partie atteignent près de 56 M€.

L'écart entre la prévision et la réalisation s'explique notamment par la rémunération (240 M€) servie au Fonds de réserve des retraites (FRR) dont la trésorerie qui aurait dû être confiée à la Caisse des dépôts et consignations en début d'année est restée déposée au Trésor public jusqu'à la constitution des instances d'administration et de surveillance du Fonds. Par ailleurs, les comptes rémunérés accordés à l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR) et au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), ont engendré une dépense budgétaire supplémentaire de 75 M€.

Enfin, la dépense au titre de la rémunération des compte-chèques postaux (CCP) s'est établie à 467 M€ (pour une prévision de 324 M€), l'agence France Trésor expliquant le niveau

<sup>(15)</sup> Sur le thème de la dette, on se référera également utilement aux développements concernant les opérations de trésorerie (p. 89) et la gestion des autorisations de trésorerie (p. 99).

<sup>(16)</sup> La différence s'explique par des effets calendaires liés à des décalages temporels entre les dates d'émission des obligations et bons arrivés à maturité au cours de l'année et celles des émissions des nouveaux titres.

élevé des dépôts des titulaires de CCP par l'effet du passage à l'euro. Cette dépense devrait fortement diminuer en 2003 : une convention signée le 17 mars 2000 entre l'État et La Poste et modifiée par avenant du 7 octobre 2002, prévoit que le transfert des encours de CCP du Trésor public à La Poste s'achève le 15 juillet 2003.

### **3) - Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie**

Le chapitre 13-01 « charges diverses résultant de la gestion de la dette » supporte aujourd'hui, pour l'essentiel, des charges d'intérêts liées à des opérations de gestion active de la trésorerie. Dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour signalait que « les dépenses budgétaires correspondantes ne font l'objet d'aucune ouverture de crédits et sont imputés sur des paragraphes qui ne figurent pas dans le budget voté ». Cette observation semble avoir été prise en compte, puisque le chapitre 13-01 a été doté de 7,5 M€ en loi de finances initiale pour 2003.

## **B - LES GARANTIES**

Les dépenses de garantie (chapitre 14-01) s'élèvent en 2002 à 199 M€ (+6,9%), en net dépassement des crédits ouverts (125 M€). Les principales masses sont les garanties afférentes à l'exportation (52 M€) et les garanties diverses (145 M€).

### **1) - Garanties à l'exportation (article 70)**

Cet article retrace les versements effectués par l'État à la COFACE<sup>(17)</sup> en période complémentaire au titre du déficit de la garantie du risque économique (31,5 M€) et de l'assurance-prospection (20,6 M€).

Les relations financières entre l'État et la COFACE manquent encore de transparence. L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1997 dispose que la COFACE établit un enregistrement comptable distinct pour les opérations réalisées avec la garantie de l'État. Mais le commissaire aux comptes désigné ne s'est pas déclaré en mesure de certifier les comptes produits, dans l'attente d'un renforcement des procédures de supervision et de la production automatique des données comptables qui devrait être effective en 2003<sup>(18)</sup>. Les dispositions votées par le Parlement en 1997 n'ont donc toujours pas trouvé de traduction complète.

### **2) - Garanties diverses (article 90)**

Sont notamment imputées sur cet article les dépenses relatives aux garanties accordées à la Banque européenne d'investissement et à l'Agence française de développement (AFD). La garantie de l'État sur les prêts de l'AFD porte aujourd'hui sur les prêts d'ajustement structurel. L'article 126 de la loi de finances initiale pour 2003 prévoit de plus une garantie, dans la limite d'un encours cumulé en principal de 1,1 Md€, aux prêts accordés par l'AFD aux pays éligibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés devant, dans le cadre du volet bilatéral complémentaire à cette initiative, faire l'objet d'un refinancement par dons. En échange, l'agence reversera progressivement au budget général les provisions qu'elle avait constituées pour couvrir ce risque, soit 230 M€.

---

<sup>(17)</sup> Les versements effectués par la COFACE à l'État sont beaucoup plus substantiels et sont analysés page 37 du présent rapport.

<sup>(18)</sup> Mais il a certifié que l'enregistrement comptable des variations relevant des procédures publiques était distinct de celui des opérations en compte propre.

---

**DETTE PUBLIQUE ET DÉPENSES EN ATTÉNUATION DE RECETTES**


---

En 2002, des versements ont été à nouveau effectués au titre de la garantie accordée à l'ex-société de développement régional Picardex (22 M€) et une nouvelle garantie a été mise en jeu en octobre 2002, à hauteur de 15 M€ au profit de Seminages<sup>(19)</sup> 2004 à la suite de l'annulation décidée en août 2002 de l'exposition internationale qui devait se tenir en Seine Saint-Denis. Cette garantie, prévue par un arrêté du 30 janvier 2002, était autorisée par l'article 92 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2001.

### C - LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Les remboursements et dégrèvements représentent 18 % des dépenses brutes du budget général. Ils connaissent une relative stabilité en 2002 (61 372 M€, +0,9%), après la croissance rapide enregistrée ces dernières années (+11% en moyenne annuelle de 1997 à 2001). On observe en particulier une diminution des dégrèvements d'impôts locaux (-4,1%) qui s'explique notamment par les effets de la suppression progressive de la part « salaires » dans les bases de la taxe professionnelle.

Tableau 13 – Evolution des remboursements et dégrèvements d'impôts

*En millions d'euros*

	1999	2000	2001	2002
<b>R &amp; D collectivités locales</b>	<b>9 688</b>	<b>11 380</b>	<b>10 106</b>	<b>9 693</b>
Dégrèvements	9 019	10 751	9 541	9 232
TP (15-01-10-16)	7 019	6 867	6 666	6 272
TH (15-01-10-17)	1 680	3 521	2 489	2 553
TF (15-01-10-18)	319	363	386	408
Régularisations comptables (15-01-10-32)	669	629	565	461
<b>R &amp; D État</b>	<b>40 530</b>	<b>44 807</b>	<b>50 665</b>	<b>51 680</b>
Dégrèvements	3 673	3 809	5 943	6 460
DGI et TS (15-01-10-11 et 12)	3 673			
IR (15-01-10-41)		1 709	1 594	1 989
IR-prime pour l'emploi (15-01-10-42)			2 051	1 701
AIE, TS (15-01-10-43)		2 100	2 298	2 770
Remboursements	33 959	37 679	41 977	42 896
Restitutions IS (15-01-10-13, 14 et 19)	6 357	7 445	8 543	9 657
Retenues source, prélèvements (15-01-10-20)	1 213	1 178	1 248	1 507
Remb. TVA (15-02-10-11 et 12)	25 968	28 494	31 315	30 983
Remb. droits enregistrement, timbre (15-02-10-20)	158	167	160	196
Compte de partage Monaco (15-02-10-30)	129	124	108	115
Remb. DGDDI (surtout TIPP) (15-02-20)	134	270	601	439
Régularisations comptables	2 898	3 320	2 746	2 324
Remises, annulations (15-01-10-15)	813	751	687	838
Admissions en non-valeur (15-01-10-31)	1 964	2 427	1 869	1 337
Autres R & D (15-01-33 et 35)	0	15	61	40
Produits divers (15-02-50)	42	54	64	41
Divers (15-02-60)	9	10	8	17
Agriculture (15-02-70; 15-07 en 1999)	70	63	57	50
<b>Total</b>	<b>50 218</b>	<b>56 187</b>	<b>60 771</b>	<b>61 372</b>

---

(19) Voir également pages 305 et 330 du présent rapport.

### III - LES AUTORISATIONS D'EMPLOI

Ces dernières années, et particulièrement en 2002, le rythme de recrutement d'agents rémunérés sur le budget de l'État a été relativement soutenu. Ces augmentations, selon les administrations compétentes, ont répondu à plusieurs objectifs :

- accompagner la forte croissance d'activité dans certaines missions dévolues à l'État ;
- absorber les effets de la généralisation de l'accord pour la réduction du temps de travail (ARTT) effective le 1<sup>er</sup> janvier 2002, en principe à « effectifs budgétaires constants » ;
- répondre aux évolutions réglementaires en matière de ressources humaines ;
- anticiper les prochains et très nombreux départs à la retraite des années à venir.

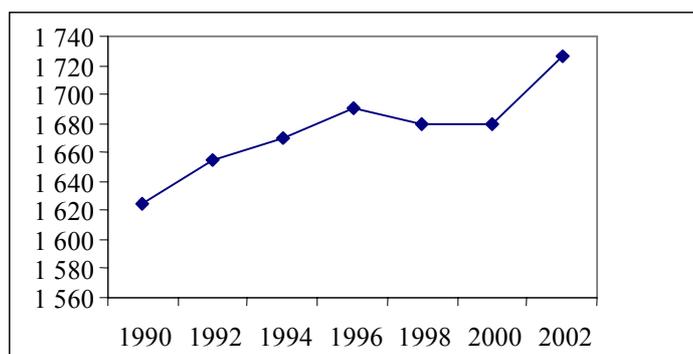
#### A - LES AUTORISATIONS D'EMPLOI : DONNÉES GÉNÉRALES

##### 1) - Evolution globale des emplois

Le "jaune" relatif aux rémunérations et aux pensions de retraite de la fonction publique précise que le nombre d'emplois budgétaires obtenu par décompte des emplois permanents à temps complet autorisés par la loi de finances et retracés dans les bleus annexés au projet de loi de finances s'établit en 2002 à 2 181 917, dont 1 700 141 titulaires (hors militaires et contractuels).

A structure constante, le budget de l'État rémunère donc sur la seule partie 31 "personnels - rémunérations d'activité", 109 669 emplois budgétaires de plus qu'en 1990, soit une progression de 0,4% en rythme annuel (+5,3% pour la période).

graphique 2 : Evolution des emplois budgétaires civils 1990-2002 (en milliers)



##### 2) - Evolution annuelle

En 2002 comme en 2001, les effectifs ont augmenté dans la plupart des ministères. Les effectifs des budgets civils ont progressé entre 2000 et 2002 de 1 684 042 à 1 726 291 (+2,5%), alors que ceux de la défense ont diminué, du fait de la baisse des appelés, de 493 674 à 455 626 (-7,7%). Les effectifs de volontaires ont crû sur la période.

Entre la LFI 2000 et la LFI 2002, 69 782 agents de plus (+3,3%), pour l'essentiel des fonctionnaires titulaires, ont donc été rémunérés par le budget de l'État. En raison de leur poids

relatif<sup>(20)</sup>, cette augmentation provient essentiellement des hausses d'effectifs des personnels enseignants (+2,5% de 2000 à 2002, et jusqu'à +4,3% pour l'enseignement supérieur par exemple, en incluant le chapitre 31-96<sup>(21)</sup>).

Tableau 14 – Evolution des emplois budgétaires civils

	LFI 2001	LFI 2002	Evolution
affaires étrangères	9 471	9 466	-0,05%
agriculture	30 388	31 202	2,68%
culture	14 968	15 314	2,31%
économie, finances industrie	179 705	181 121	0,79%
enseignement scolaire	954 232	964 118	1,04%
emploi et solidarité	25 067	25 612	2,17%
enseignement supérieur	128 722	130 318	1,24%
équipement logement transport	100 729	101 969	1,23%
intérieur	163 892	168 968	3,10%
jeunesse et sport	6 741	6 743	0,03%
justice	64 409	67 173	4,29%
outre mer	2 979	3 072	3,12%
services du premier ministre	2 080	2 241	7,74%
budgets annexes	11 792	12 258	3,95%
<b>Total</b>	<b>1 698 379</b>	<b>1 723 071</b>	<b>1,45%</b>

A la *défense*, les emplois budgétaires diminuent de 10 231 postes pour l'année 2002, dernière année d'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002. Mais ces chiffres doivent être pondérés par la suppression des 22 840 derniers postes d'appelés, rendue possible par le décret du 27 juin 2001 et la création de 12 609 postes au budget 2002 portant les emplois budgétaires du ministère à 455 626 postes, dont 356 006 militaires (y compris les volontaires).

### 3) - La résorption de l'emploi précaire et la titularisation des contractuels

Il faut prendre en compte le rôle qu'ont joué les transformations d'emplois dans l'augmentation. Si elles sont pour certaines la conséquence de mesures statutaires ou de repyramidages de corps (justice, par exemple), elles résultent essentiellement des mesures de « déprécarisation » de l'emploi public, qui expliquent que les suppressions aient été compensées par des créations.

La structure a été en effet largement modifiée par le dispositif de résorption de l'emploi précaire, instauré par la loi du 3 janvier 2001, qui a permis l'organisation de concours et examens de titularisation, mais également par les effets de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, prise en application de la jurisprudence du Tribunal des conflits (arrêt du 25 mars 1996, Préfet du Rhône, M. Berkani c/ CROUS de Lyon, dit « arrêt Berkani »), qui a permis la régularisation de la situation de certains agents.

<sup>(20)</sup> Selon les données fournies aux PLF 2001 et 2003 (il n'y a pas eu d'annexe en 2002), l'éducation nationale représente 63% des emplois civils en 2001 (1 726 359) contre 64% en 2000.

<sup>(21)</sup> Chapitre 31-96 « rémunération de personnels divers et vacations ». Ce chapitre comporte notamment les élèves des ENS et de l'Ecole des chartes, les professeurs associés à temps partiel, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche, les moniteurs et les enseignants contractuels.

Les conséquences de ces mesures budgétaires ont été considérables, puisque 13 293 emplois ont été créés : 3 996 au titre de la résorption de l'emploi précaire<sup>(22)</sup> (3 150 pour *l'enseignement scolaire*, 200 à la *culture*, 50 à *l'emploi*, 50 à la *santé*, 26 aux *services généraux du Premier ministre*), 6 917 emplois au titre de la jurisprudence "Berkani" (2 335 à la *défense*, 2 105 à *l'intérieur*, 1 452 au budget *économie, finances et industrie*, 962 à *l'équipement*), et, enfin, 2 500 régularisations de surnombres (1 500 enseignants stagiaires et 1 000 policiers).

Si le coût budgétaire de ces mesures est quasiment neutre en termes de rémunérations puisqu'il résulte de transferts de dotations de chapitre à chapitre, il ne sera pas sans conséquence sur les dépenses de pensions à venir.

## **B - LA TRANSPARENCE DES EMPLOIS ET L'INFORMATION DU PARLEMENT**

Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le nouveau cadre budgétaire repose sur la définition d'un plafond d'emplois ministériels assorti d'un simple plafond de crédits par programme (art. 7-III), accompagné d'une annexe explicative sur la répartition prévisionnelle par catégorie présentée par corps ou par métier ou par type de contrat des emplois rémunérés par l'État. A cet égard, il convient de rappeler que la Conseil Constitutionnel a estimé, dans sa décision n°99-424 du 29 décembre 1999, que le Parlement devait être « informé avec précision des effectifs d'agents titulaires et non-titulaires employés par l'État à titre permanent ainsi que des dotations afférentes à leur rémunération ».

Une telle précision concernant plus de 200 chapitres budgétaires finançant plus de deux millions d'agents répartis en 1 500 corps est difficile à mettre en œuvre. Une vision claire des moyens servant de support à la rémunération des agents (emplois et crédits) et de ces mouvements est pourtant indispensable pour exécuter la loi de finances dans le cadre d'une utilisation optimale des ressources humaines, comme l'ont rappelé notamment les deux rapports publics particuliers de la Cour sur la fonction publique de l'État (décembre 1999 et avril 2001), qui ont mis en évidence les déficiences des systèmes de comptabilisation des emplois budgétaires autorisés et des effectifs employés.

### **1) - Les discordances dans la présentation des données**

Les différentes présentations des emplois financés directement ou indirectement par des crédits budgétaire devraient être améliorées dans certains ministères comme au ministère de *l'écologie et du développement durable* où les effectifs réels des DRIRE et des DSV n'ont pu être fournis que pour 2002. S'agissant du dénombrement précis des emplois budgétaires autorisés et des effectifs rémunérés, des discordances considérables<sup>(23)</sup> subsistent au sein des directions d'un même ministère (cas de l'intérieur) ou entre les données produites par les contrôleurs financiers et les directions de gestion des ressources humaines (*affaires étrangères* mais aussi *enseignement supérieur* et *santé*). L'éclatement fonctionnel et juridique des postes et l'éparpillement des supports budgétaires (dont par surcroît le périmètre ne coïncide pas toujours avec les catégories fonctionnelles) ne permettent que difficilement d'obtenir une vision d'ensemble du nombre d'emplois voté en loi de finances et de son évolution, sans parler

---

(22) Les différents plans de résorption de l'emploi précaire n'ont pu être mis en œuvre, pour leurs premières tranches, que fin 2002.

(23) Jusqu'à 20% des effectifs en tenant compte de cette méthode.

des effectifs réels<sup>(24)</sup>. De même, le coût associé à chaque catégorie fonctionnelle, juridique ou budgétaire est tout autant difficilement lisible<sup>(25)</sup>. Une clarification fonctionnelle des emplois et coûts afférents s'avérera cependant nécessaire dans l'avenir, si l'on souhaite pouvoir imputer les coûts sur les différents programmes.

## 2) - La question des emplois en surnombre

Plus de 2 500 régularisations de surnombres (essentiellement enseignants stagiaires et policiers) ont pu être mis en œuvre en 2002, poursuivant l'effort de remise en ordre engagé à la suite de la demande de la Cour. Si plusieurs situations restent à régulariser (*emploi* et *justice*, notamment) un processus de résorption des situations les plus anciennes est en cours, notamment à l'*intérieur* pour le corps de maîtrise et d'application de la police nationale (2 162 sur 3 910 surnombres d'emploi restent à régulariser) ou à l'éducation nationale (3 125 agents restent à régulariser contre 6 314 en 2000).

## 3) - Les autres causes de divergences

Plusieurs causes de divergence contribuent à entretenir les décalages entre les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale et l'effectif payé en cours d'année. Aux temps partiels (plusieurs agents occupent un emploi) et aux vacances de poste (décalages entre le départ et le remplacement des agents, qui varient dans des proportions considérables<sup>(26)</sup>) s'ajoutent des permutations (sous formes de gages<sup>(27)</sup>) ou de transferts entre ministères en cours d'année).

Enfin, des personnels peuvent ne pas être payés sur des crédits de rémunération ou par le ministère qui les emploie. Le rapport public particulier sur la fonction publique de l'État de 1999 préconisait à ce sujet de prendre en compte dans certaines conditions « au-delà des agents employés directement par l'État, les personnels des organismes sous tutelle ou subventionnés payés en totalité ou en partie par l'État au travers de la contribution financière que celui-ci leur consent ».

Le recensement des emplois dits indirects est ainsi effectué au prorata des subventions accordées par le ministère et permet d'offrir au Parlement une vision plus claire des agents dont la rémunération est financée par l'État (ces ajustements représentent entre 2 500 et 3 300 ETP à la *santé*, plus de 3 300 postes à la *jeunesse et sport* et 6 666 à l'*enseignement supérieur*).

(24) Au chapitre 31-96 de l'*enseignement supérieur*, les chiffres réels font apparaître un très fort décalage entre budget et consommation, eu égard à l'absence de prise en compte de l'évolution réelle des moniteurs dans les virements budgétaires 2001 et 2002.

(25) Tout dépend du périmètre retenu (rémunérations principales seulement, avec ou sans primes, intégrant ou non les vacances rémunérant des personnes déjà inscrites ailleurs en tant qu'emplois, etc.).

(26) Le taux de vacances qui peut avoir plusieurs causes (utilisation de temps partiels, lourdeur des procédures de recrutement, tendance à geler certains emplois pour recruter des personnels contractuels) varie notablement d'un ministère à l'autre (de 5% des effectifs ouverts à la *culture* à 0,7% à l'*emploi*). A l'*éducation nationale*, 5 000 postes de titulaires n'ont pas été pourvus en 2001-2002, notamment en raison de la mauvaise adéquation entre recrutements et affectations (près de deux ans de décalage). A la *justice*, en raison de l'augmentation régulière du nombre d'emplois et des délais nécessaires à la mise en œuvre des procédures de recrutement, les effectifs réels ne correspondaient au 31 décembre 2002 qu'aux effectifs autorisés par la LFI 2000.

(27) Utilisation d'un emploi à la place d'un autre.

Dans certains cas, les emplois budgétaires autorisés stricto sensu peuvent ne représenter qu'une part minoritaire des effectifs globaux rémunérés par le l'État, comme c'est le cas au budget des *affaires étrangères* (de l'ordre de 36%).

La dispersion et le caractère lacunaire de l'information, certes améliorée en 2001, ne permettent pas d'apprécier correctement l'évolution de l'emploi total ni les substitutions entre catégories d'emplois. Ce défaut de cohérence et de rigueur s'accompagne de la persistance de pratiques irrégulières au regard du principe de sincérité budgétaire. Ainsi, près de la moitié des agents mis à disposition du ministère de la *recherche* et de la technologie sont rémunérés par des établissements (EPST) ou par des universités. Les emplois dits non budgétaires de l'*enseignement supérieur* n'apparaissent pas jusqu'au PLF 2003 dans le vert budgétaire<sup>(28)</sup>.

En définitive, l'information du Parlement apparaît encore insuffisante, dispersée, et tardive puisqu'elle n'intervient qu'après le vote de la loi de finances (les « bleus budgétaires » ne contiennent en effet que des informations parcellaires).

---

<sup>(28)</sup> Le seul CNRS met à disposition du ministère 47 agents.

## IV - LES MOYENS DES SERVICES

Sur un total de dépenses nettes de 280,1 Md€, l'État a consacré 131,2 Md€ au titre III, soit 46,8%. Cette proportion est en très légère hausse, de 0,2 point, par rapport à 2001.

Les dépenses du titre III augmentent fortement, de 4,7% par rapport à 2001. Ce taux de croissance est aussi celui des dépenses civiles (113,3 Md€, +4,6%), alors que les dépenses militaires augmentent plus rapidement, de 5,3%, à 17,9 Md€ (après 0,5% seulement entre 2000 et 2001).

- *Des dépenses en forte croissance*

Graphique 3 : Variation annuelle des dépenses du titre III – 1998-2002

### SCHEMA 5

Les dépenses de personnel (rémunérations d'activité, pensions et charges sociales, première à troisième partie du titre III) croissent de 4,4%, sensiblement plus que les 2,6% moyens constatés les trois années précédentes. Les dépenses de personnel atteignent 109,7 Md€, soit 39,2% des dépenses nettes de l'État.

Les dépenses de fonctionnement (4<sup>e</sup> à 7<sup>e</sup> partie du titre) augmentent de 6,2%, soit une progression deux fois plus forte que celle qui a été observée les deux années précédentes. En 2002, elles ont absorbé 21,4 Md€.

Tableau 15 – Répartition des dépenses du titre III par partie (*défense* comprise)  
En millions d'euros

Partie du titre III	Dépenses nettes	% du titre III	% toutes dépenses
1 <sup>e</sup> – personnel, rémunération d'activité	65 243,1	49,7%	23,3%
2 <sup>e</sup> – personnel en retraite, pensions et allocations	31 848,4	24,3%	11,4%
3 <sup>e</sup> – personnel en activité et en retraite, charges sociales	12 634,3	9,6%	4,5%
<b>Sous-total « personnel »</b>	<b>109 725,8</b>	<b>83,6%</b>	<b>39,2%</b>
4 <sup>e</sup> – matériel et fonctionnement des services	7 288,1	5,6%	2,6%
5 <sup>e</sup> – travaux d'entretien	265,3	0,2%	0,1%
6 <sup>e</sup> – subventions de fonctionnement	9 234,9	7,0%	3,3%
7 <sup>e</sup> – dépenses diverses	4 659,1	3,6%	1,7%
<b>Sous-total « hors personnel »</b>	<b>21 447,4</b>	<b>16,4%</b>	<b>7,6%</b>
<b>Total 2002</b>	<b>131 173,3</b>	<b>100%</b>	<b>46,8%</b>

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

---

La comparaison de ces valeurs avec celles de l'année précédente montre que les dépenses diverses (7<sup>e</sup> partie) et les charges sociales (3<sup>e</sup> partie) sont celles qui ont le plus augmenté. À l'inverse, les travaux d'entretien (5<sup>e</sup> partie) affichent la plus faible progression, de 2,4% cependant.

Graphique 4 : Ecart entre dépenses nettes et crédits ouverts en LFI (en % de la LFI)

SCHEMA 9
----------

Comme le montre le graphique ci-dessus, les dépenses de personnel sont mieux évaluées depuis 1999. En 2002, elles ne dépassent que de 0,2% les ouvertures en loi de finances initiale et restent inférieures de 741 M€ aux crédits ouverts pour l'année. En outre, la LFR d'août a ouvert 761 M€ supplémentaires pour les rémunérations d'activité (1<sup>re</sup> partie) dont l'utilité n'a pas été confirmée pour certains ministères, dans la mesure où près de la moitié (337 M€) a été annulée par la LFR de décembre et 630 M€ n'ont pas été consommés.

Au contraire, les dépenses de fonctionnement, à 21 447,1 M€, sont supérieures de 2 093 M€ aux prévisions de la LFI (10,8%), mais inférieures de 1 824 M€ aux crédits ouverts ; cette différence est sensiblement égale aux reports de 2001 sur 2002 (1 865 M€), reports qui sont récurrents et stables (9% des crédits environ).

### **B - LES CHARGES DE PERSONNEL**

Pour l'ensemble des ministères (civils et *défense*), la part du titre III consacrée aux charges de personnel, pensions incluses, est très légèrement inférieure à la part de l'année précédente : 83,6% (83,9% en 2001). Sur le moyen terme, cette proportion évolue peu ; elle était de 83,4% en 1997. Mais cette légère diminution est avant tout l'effet mécanique de la forte hausse des dépenses du titre III hors personnel. Au contraire, comme le montre le tableau suivant, les trois parties des dépenses de personnel connaissent en 2002 une progression plus forte que l'an passé, et très supérieure à leur taux moyen de progression sur cinq ans.

## MOYENS DES SERVICES

Tableau 16 – Dépenses des trois premières parties du titre III (*défense* incluse)  
En millions d'euros

	Dépenses nettes					Taux moyen	
	1998	1999	2000	2001	2002	02 / 98	02 / 01
31. Rémunérations d'activité	58 315,8	59 543,7	61 314,5	62 932,7	65 242,3	2,8%	3,7%
32. Pensions et allocations	27 087,9	28 000,3	29 332,7	30 450,2	31 848,4	4,1%	4,6%
33. Charges sociales	12 006,2	12 444,7	11 760,9	11 751,6	12 633,3	1,3%	7,5%
<b>Total</b>	<b>97 409,8</b>	<b>99 988,7</b>	<b>102 408,1</b>	<b>105 134,5</b>	<b>109 724,1</b>	<b>3,0%</b>	<b>4,4%</b>

### 1) - Les frais de personnels : « rémunérations d'activité » et « charges sociales »

Il est logique d'agréger les dépenses des première et troisième parties du titre III (rémunérations et charges sociales) pour mesurer les évolutions des charges de personnel des ministères. Cet exercice a cependant pour limite l'imputation sur les mêmes chapitres des charges sociales des personnels en activité comme des pensionnés.

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

Six ministères, invariablement, concentrent plus de 90% des rémunérations. Au total, les rémunérations d'activité progressent en moyenne de 3,7% sur 2001, mais comme le montre le tableau suivant, les évolutions sont différentes selon les ministères.

Tableau 17 – Part des principaux ministères dans le total des rémunérations d'activité (1<sup>e</sup> partie du titre III)  
En millions d'euros

	1999		2000		2001		2002	
Enseignement scolaire	26 838,5	45,1%	27 558,3	44,9%	28 192,3	44,8%	29 021,3	44,5%
Défense	11 505,8	19,3%	11 596,2	18,9%	11 932,6	19,0%	12 589,5	19,3%
Économie, finances et industrie	5 417,6	9,1%	5 735,4	9,4%	6 067,1	9,6%	6 248,3	9,6%
Intérieur et décentralisation	4 494,0	7,5%	4 598,0	7,5%	4 679,5	7,4%	4 928,9	7,6%
Enseignement supérieur	4 148,6	7,0%	4 305,4	7,0%	4 430,9	7,0%	4 554,1	7,0%
Services communs de l'équipement	2 150,0	3,6%	2 329,5	3,8%	2 357,1	3,7%	2 431,7	3,7%
<b>Total (tous ministères)</b>	<b>59 543,7</b>	<b>100%</b>	<b>61 314,5</b>	<b>100%</b>	<b>62 932,7</b>	<b>100%</b>	<b>65 242,1</b>	<b>100%</b>

Sur le moyen terme, les rémunérations de personnels en activité du principal ministère employeur, à savoir celui de l'éducation nationale sur le fascicule *enseignement scolaire*, poursuivent leur léger recul en valeur relative : ces dépenses n'augmentent que de 2,9% s'inscrivant ainsi dans la tendance observée à moyen terme. Au contraire, la part de la *défense* et celle de l'*intérieur* croissent, et les dépenses correspondantes sont en augmentation de 5,5% et 5,3% respectivement sur 2001.

Les rémunérations d'activité de l'*économie, finances et industrie*, de l'*enseignement supérieur* et des *services communs* de l'équipement progressent au rythme moyen de la première partie du titre III (+3,7%).

- *Les charges sociales*

Les dépenses de charges sociales en 2002 se sont élevées à 12 633,3 M€, en très forte progression sur 2001 : la hausse est de 7,5% (en 2001, ces dépenses avaient baissé de 0,1%).

Les charges sociales se partagent entre les cotisations sociales<sup>(29)</sup>, pour 6,0 Md€ en hausse de 2,9%, d'une part, la compensation démographique pour 4,1 Md€ et les prestations versées par l'État pour 2,1 Md€, d'autre part. Enfin, 0,4 Md€ finance les « autres dépenses d'action sociale ».

Le total des dépenses sur cette partie, dont les crédits sont évaluatifs (inscrits à l'état F), est inférieur au total des crédits ouverts, tous fascicules confondus. Cependant, plusieurs ministères affichent des sous-dotations significatives. C'est ainsi le cas à l'*agriculture* (dépassement de 13,8 M€, soit 9,8% des droits ouverts), aux *affaires étrangères* (3,2 M€, 8,5%), à l'*intérieur* (2,3 M€, 0,4%) et à la *santé* (1,7 M€, 2,4%). Ces dépassements ne sont pas nouveaux.

En outre, à l'*agriculture*, les dépenses du chapitre 33-90 « cotisations sociales - part de l'État » atteignent 120,6 M€ ; elles dépassent de 14,6 M€ les crédits ouverts. La sous-dotation structurelle de ce chapitre s'accroît.

- *La « masse salariale » (rémunérations et charges sociales)*

La somme des parties 1 et 3 du titre III s'élève en 2002 à 77 875,5 M€, en hausse de 4,3% sur 2001. Dans plusieurs ministères, ce total ne fournit cependant qu'une valeur approchée des charges de personnel.

Les dépenses de personnel de l'*enseignement scolaire* ne sont pas limitées aux première et troisième parties du titre III ; il faut aussi tenir compte des chapitres 36-60 « lycées et collèges - participation de l'État aux dépenses de rémunération des personnels d'internat et de demi-pension », 37-84 « insertion professionnelle » qui finance les rémunérations de contractuels ou vacataires intervenant dans le cadre des missions générales d'insertion, ainsi même que des crédits du titre IV, chapitre 43-01 « établissements d'enseignement privés sous contrat - rémunération des personnels enseignants ». Ce dernier chapitre finance des rémunérations pour 5,6 Md€, qui s'ajoutent aux 33,5 Md€ inscrits au titre III. Au total, les dépenses de personnels s'élèvent à 39,1 Md€, en hausse de 3,1% sur 2001. Les facteurs de la hausse des dépenses de personnel de l'*enseignement scolaire*, qui représentent 91,2% des dépenses du ministère (90,8% en 2001), sont, par ordre décroissant, la hausse du point d'indice, l'impact des mesures catégorielles et indemnitaires, l'augmentation des effectifs et le GVT.

Aux *affaires étrangères*, la moitié seulement des charges de personnel est inscrite aux première et troisième parties du titre. D'autres frais de personnel sont pris en charge par des crédits des 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> parties du titre III ainsi que sur le titre IV. Au total les dépenses de personnel s'élèvent à 1,41 Md€.

À la *défense*, les rémunérations et charges sociales atteignent 13,9 Md€, en hausse de 5,1% (679 M€). Pour moitié, la hausse s'explique par l'augmentation des indemnités et allocations diverses des personnels des armées et de la gendarmerie (chapitre 31-32), dont les dépenses augmentent de 14,3% pour couvrir des mesures catégorielles. Les postes d'indemnités qui concernent les militaires des services communs (chapitre 31-22) et les civils non-ouvriers (chapitre 31-12) affichent la même croissance, comprise entre 14 et 15%. Les rémunérations des volontaires (169 M€, +35%) et leurs indemnités (63 M€, +80%) évoluent fortement, alors même que les effectifs moyens de cette catégorie de personnel ne croissent que de 26% (17 254 en 2002 – soit un sous-effectif de 30,4% – après 13 673 en 2001 – sous-effectif de 25%).

---

<sup>(29)</sup> 4,4 Md€ au titre des cotisations patronales versées par l'État et 1,6 Md€ au titre de l'apurement CNAF (cf. annexe I).

Les charges de personnel de la *justice* reflètent la priorité accordée à ce ministère depuis plusieurs années : elles sont en hausse de 6,4%, à 2 263 M€. Ce sont essentiellement les dépenses du chapitre 31-92 « indemnités et allocations diverses », en hausse de 13,6% (+49,3 M€) qui expliquent la progression, sous l'effet, d'une part, des mesures d'accompagnement de l'ARRT (pour les deux tiers environ) et, d'autre part, des conséquences de la réforme du statut des magistrats (loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001). L'augmentation des dépenses est particulièrement sensible à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et dans les services pénitentiaires, très affectés par l'ARTT.

Les dépenses imputées sur le fascicule des *services généraux du Premier ministre* augmentent fortement, la masse salariale atteint 70 M€ (+22%). La hausse s'explique aux trois quarts par l'effet de deux mouvements de rationalisation : la prise en charge de 86 emplois précédemment mis à disposition par d'autres ministères et le paiement des indemnités de cabinet jusqu'alors prélevées sur les fonds spéciaux.

À l'*enseignement supérieur*, les « rémunérations de personnels divers et vacations » (chapitre 31-96) croissent de 9,8%, en raison, notamment des conséquences budgétaires de l'indemnisation du chômage des agents non-fonctionnaires.

Les dépenses relatives aux personnels relevant du budget de l'*écologie* se sont accrues de 22,8% sur 2001, à 114,8 M€, sous l'effet de nombreuses créations d'emplois. Sur cinq ans (1997-2002) la progression est de 103%. Mais la quasi-totalité des agents de ce ministère sont rémunérés par leurs administrations d'origine ; les sommes crédités sur le budget de l'*écologie* sont ainsi à 97% transférées vers ces administrations.

## 2) - Les dépenses pour pension

Les pensions civiles et militaires se sont élevées à 30 927,8 M€, en hausse de 4,7% ; le versement au fonds spécial de retraite des ouvriers d'État a progressé plus faiblement, de 1,1% à 920,5 M€.

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (article 21) prévoit la mise en place d'un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations relatives aux pensions. Dans l'attente de l'échéance de 2006, les crédits pour pensions sont toujours ouverts aux différents fascicules budgétaires, puis transférés au budget des *charges communes*. Seuls les *transports* du ministère de l'équipement conservent en propre une dépense marginale (81 milliers d'euros) qui concerne les chemins de fer d'intérêt régional ou local.

Les critiques réitérées de la Cour sur les modalités budgétaires mises en œuvres ont été rappelées dans le Rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'État, d'avril 2003 (pages 64 à 66).

Tableau 18 – Dépenses de pensions – 1998-2002

En millions d'euros

Années	1998	1999	2000	2001	2002	Δ 02/ 98	Δ 02/ 01
Chapitre 32-97 « Pensions civiles et militaires »	26 040,7	27 180,7	28 458,3	29 539,8	30 927,8	4,4%	4,7%
Chapitre 32-92 « Retraites des ouvriers de l'État »	1 047,0	819,4	874,4	910,3	920,5	-3,2%	1,1%
Chapitre 32- 91 <i>transports terrestres</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	ns	ns
<b>Total</b>	<b>27 087,9</b>	<b>28 000,3</b>	<b>29 332,7</b>	<b>30 450,2</b>	<b>31 848,4</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,6%</b>

ns : non significatif.

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Le chapitre 32-92 (versement au Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État – FSPOEIE) enregistre une dépense de 920,5 M€, en légère hausse sur 2001. Cette contribution est alimentée à 90% par la *défense* et à 7% par les *services communs* de l'équipement.

*Les critiques exprimées par la Cour doivent être renouvelées :*

*- la subvention d'équilibre au FSPOEIE devrait être inscrite au titre IV, conformément à sa nature.*

*- Le taux de la cotisation patronale versée par l'Imprimerie nationale pour les ouvriers est resté fixé à 10,34%, contre 24% pour les autres établissements publics.*

Les dépenses imputées sur le chapitre 32-97 « pensions » s'élèvent à 30 927,8 M€, en hausse de 4,7% par rapport à 2001. Cette croissance est plus forte que celle observée en 2001 (3,8%) et sur les cinq dernières années. Cependant, pour la première fois depuis 1994, ces dépenses sont inférieures aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Graphique 5 : Couverture des charges de pension par les recettes (en Md€ et %)

### SCHEMA 6

Le taux de couverture des dépenses de pension par les recettes continue de baisser pour atteindre cette année 29,2% (29,9% en 2001). En effet, les recettes, constituées des retenues sur les traitements et des contributions de France Télécom, La Poste et divers organismes, ne sont que de 9 022 M€. Le taux de croissance des recettes n'était que de 2% en 2000, 1,5% en 2001 et 2,1% en 2002, tandis que les charges brutes progressaient respectivement de 4,7%, 3,8% et 4,7%.

## C - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

### 1) - Matériel et fonctionnement des services (4<sup>e</sup> partie)

Les dépenses relatives à cette partie se sont élevées à 7 287,7 M€, en hausse de 3,2% (1,6% en 2001). Comme l'an passé, ces dépenses ne représentent que 5,6% du titre III et 2,6% des dépenses nettes totales de l'État.

Les trois principaux budgets qui contribuent à la dépense pour 5,4 Md€, sont la *défense* (3,5 Md€), l'*économie, finances et industrie* (1 Md€) et l'*intérieur* (0,9 Md€).

Les dépenses de la *défense*, de 3 506,1 M€, sont en hausse de 3,3% sur 2001 ; le coût des carburants avait pesé sur l'exécution en 2001, la stagnation observée cette année a permis d'éviter les dérives. Les dépenses de la gendarmerie se sont très fortement accrues, dans les légions comme dans la gendarmerie mobile ; au total elles se sont élevées à 798,7 M€ (+19%). Enfin, l'entretien programmé des matériels inscrit au titre III (chapitre 34-20) baisse fortement en raison du transfert progressif de ces crédits au titre V.

Les dépenses enregistrées sur le budget *économie, finances et industrie* s'élèvent à 1 050 M€, en hausse de 10,6%. Sur ces 101,1 M€ d'augmentation, 86 M€ rémunèrent les frais d'huissiers précédemment pris en compte sur les *charges communes*.

## 2) - Travaux d'entretien (5<sup>e</sup> partie)

Cette partie regroupe les financements nécessaires à l'entretien du patrimoine. Les dépenses qui y ont été consacrées, 265,3 M€, sont en hausse de 2,4% sur 2001. L'an passé, ces crédits étaient en baisse de 11,3% par rapport à l'année 2000.

Quatre ministères seulement sont concernées : *culture, agriculture, mer*, et surtout *transports et sécurité routière*, qui en consomme les quatre cinquièmes pour l'entretien des routes réalisé par les services déconcentrés.

## 3) - Dépenses diverses (7<sup>e</sup> partie)

Cette partie, à la définition imprécise, enregistre des dépenses de 4 659,1 M€, en très forte hausse, de 18,3%, poursuivant la tendance observée en 2001 (+10,5% par rapport à 2000).

Trois budgets concentrent 70% de ces dépenses : l'*économie, finances et industrie* pour 1 195,8 M€ (+0,2%) dont plus de la moitié au chapitre 37-50 « direction générale des impôts – dépenses diverses » ; la *justice* pour 1 174,6 M€ (+7,6%) et l'*intérieur* pour 819,1 M€ (+23%).

Les dépenses en hausse de la *justice* s'accompagnent sur les trois chapitres des « services judiciaires – moyens de fonctionnement et de formation » (37-92), « services pénitentiaires – moyens de fonctionnement et de formation » (37-98) et « protection judiciaire de la jeunesse – prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné » (37-33) d'une sous-consommation chronique, dont le total au demeurant stable atteint 88,2 M€ en 2002. Dans le cas de la PJJ, la sous-consommation atteint 45,7 M€ pour 237,6 M€ de dépenses (+12%), en grande partie en raison du retard pris dans les ouvertures de centres éducatifs renforcés : la prévision de 1998 était de 100 centres ouverts fin 2002 alors que 58 seulement fonctionnaient à cette date.

À l'*intérieur*, pour plus d'un tiers (300,9 M€), il s'agit de « dépenses relatives aux élections ». Le reliquat de ce chapitre 37-61 est de 40,9 M€ et est dû pour les deux tiers aux comptes des candidats réformés (et dans un cas rejeté, par le Conseil constitutionnel) et pour le tiers restant à l'étalement des travaux de la Commission des comptes de campagne. Les coûts de l'élection présidentielle ont augmenté de plus de 50% depuis 1995, principalement en raison de l'accroissement du nombre des candidats ; elles étaient en 2002 de 4,86 euros par électeur. Le même phénomène apparaît aux élections législatives, où 33% de candidats supplémentaires par rapport à 1997 entraînent des dépenses qui devraient être, lorsqu'elles seront totalement soldées, plus élevées de 16%.

Pour cette première année d'application du nouveau régime des fonds spéciaux, l'on observe que le chapitre 37-95 « dépenses accidentelles » des *charges communes*, doté en LFI de 41 M€, a été très sollicité : quatre arrêtés de répartition ont ainsi abondé les fonds spéciaux pour 10,8 M€ (chapitre 37-91 des *services généraux du premier ministre*), et deux répartitions

ont abondé de 9,3 M€ les crédits de la présidence de la République (chapitre 20-12 des *charges communes*). Au total, les crédits pour dépenses accidentelles ont été consommés à hauteur de 39,6 M€.

Comme chaque année, les dépenses pour frais de justice ont largement dépassé les dotations initiales ; ces frais ont occasionné en 2002 une dépense de 292,7 M€ en hausse de 12,5% (260 M€ en 2001). Les dotations initiales, évaluatives, totalisaient 219,4 M€ (202,7 M€ en 2001). Le dépassement a atteint 34,1 M€ (32,6 M€ en 2001) malgré des annulations et des dotations complémentaires en LFR qui ont majoré les dotations initiales de 39,2 M€.

#### **D - LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT (6<sup>EME</sup> PARTIE)**

Les subventions de fonctionnement se sont élevées à 9 234,9 M€ ; la hausse de 3,2% est plus modérée que celle constatée les années passées (6,1% en 2001).

La *recherche* est la principale partie prenante, avec 2 860,9 M€ (+2,9%). La progression s'explique principalement par l'évolution de la masse salariale, en hausse de 1,6% par rapport à 2001. Les subventions, destinées aux neuf établissements publics scientifiques et techniques (EPST) qui dépendent du ministère, dont le principal est le CNRS (61,4% du total), ont toutes progressé, après la baisse globale qui avait affecté ces établissements en 2001. Comme pour les deux exercices précédents, la plus forte progression profite à l'INRIA (+25% sur trois ans et +14,6% en 2002).

Les subventions pour l'*enseignement scolaire* sont évaluées à 1 664,9 M€, dont la moitié pour les « emplois jeunes ». La nature des dépenses est cependant incertaine, car la globalisation des enveloppes des académies ne permet pas d'en suivre l'exécution.

L'*enseignement supérieur* (1 430,8 M€) et l'*emploi* (1 218,9 M€) sont les deux autres principaux consommateurs de subventions.

## V - LES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses d'intervention du titre IV progressent de 4,2%, et atteignent 78 739,5 M€. Elles représentent 26,6% des dépenses ordinaires des services civils. L'augmentation de 3 210,6 M€, double de celle de l'exercice précédent, résulte des dépenses d'intervention politique et administrative (+2 129 M€ soit +31,8%) et les dépenses d'action sociale (+2 651,2 M€ soit +8,7%), et est partiellement compensée par la baisse des subventions aux entreprises d'intérêt national (-1 287,1 M€ soit -24%, mais seulement -7% à périmètre constant).

### 1) - Dépenses d'intervention politique et administrative

Les dépenses d'intervention politique et administrative s'élèvent à 8 823,1 M€, soit une augmentation de 31,8% par rapport à 2001. Elles sont constituées à 94,9% des dépenses de l'*intérieur*.

L'augmentation de 2 059,4 M€ des dépenses d'intervention politique et administrative de l'*intérieur*, qui passent de 6 315,9 M€ à 8 375,4 M€, soit une progression de 32,6%, résulte principalement de la hausse de 1 949,2 M€ du chapitre 41-56 « Dotation générale de décentralisation (DGD) », en raison, essentiellement, de la compensation du transfert aux régions des charges liées aux aménagements tarifaires des transports ferroviaires régionaux (TER) jusqu'alors imputées sur le fascicule des *transports*. En outre, la loi de finances initiale pour 2002 a étendu le champ de l'exonération de la « vignette » aux véhicules professionnels, aboutissant à une majoration de la DGD des départements de 158,5 M€. Par ailleurs, la hausse des dotations attribuées aux régions en compensations des pertes fiscales, qui s'élèvent à 1 830,8 M€, trouve son origine, à hauteur de 46%, dans la baisse des droits de mutation à titre onéreux et, à hauteur de 54%, dans la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. En définitive, les réformes fiscales récentes renforcent la tendance à substituer le contribuable national au contribuable local.

2. Au budget des *charges communes*, le bilan du dispositif, mis en place en 1999 pour aider les régions à souscrire des prêts dans le cadre du plan d'urgence sur quatre ans visant à leur permettre de réaliser des travaux de construction ou d'aménagement dans les lycées, montre que les objectifs n'ont pas été atteints. En effet, le taux de consommation des subventions allouées pour la souscription des prêts (91 M€ pour une enveloppe de prêts de 610 M€) n'a été que de 43%, soit un montant de dépenses de 39 M€. Plusieurs explications à la sous-consommation de ces crédits sont avancées par le ministère des finances : le bas niveau des taux d'intérêt, l'absence de besoins réels ou la mobilisation inégale des régions ou bien encore la relative complexité du dispositif.

### 2) - Dépenses d'action internationale

Les dépenses d'action internationale diminuent de 4,6% et atteignent 1 747,2 M€. Cette baisse s'explique par celle des dépenses du budget des *affaires étrangères*.

Les dépenses d'action internationale des *affaires étrangères* ne représentent plus que 38,9% du budget du ministère (soit une baisse de dix points), suite à l'intégration dans ce budget de la participation de la France au FED, à hauteur de 595,2 M€ en dépenses. Le chapitre 42-31 « contributions obligatoires », qui représente 44,1% de ces dépenses avec 719,2 M€, est en repli de 8,6%, à l'inverse de la tendance observée au cours des exercices antérieurs (+57,2% entre 1999 et 2001). Ce mouvement résulte de l'effet conjugué de la dépréciation du dollar par rapport à l'euro et de la diminution des dépenses d'opérations de maintien de la paix, passées

de 279,9 M€ en 2001 à 168,8 M€ en 2002, en raison de la fin progressive de certaines d'entre elles (Sierra Leone, Ethiopie et Timor). Ce chapitre, qui est provisionnel en raison du caractère impératif des dépenses supportées, a été très largement sous-doté ces deux dernières années. Cette situation, déjà relevée par la Cour, se traduit pas des ouvertures significatives en loi de finances rectificative. En 2002, un abondement de 110 M€ en collectif d'été a permis de répondre intégralement aux appels de fonds. La sous-dotation a été corrigée par un accroissement de la dotation initiale de 65 M€ en 2003, insuffisante au regard du déficit prévisionnel attendu, mais qui va, toutefois, dans le sens d'un effort de sincérité budgétaire.

### 3) - Dépenses d'action éducative et culturelle

Les dépenses d'action éducative et culturelle, qui s'élèvent à 15 526,2 M€, diminuent de 0,4%.

1. Avec 7 246,2 M€ (+2,4%), le budget de *l'enseignement scolaire* représente la plus grande partie de ces dépenses. Sa progression est tirée par les dépenses de rémunération des personnels enseignants des établissements d'enseignement privé.

2. Les dépenses du budget de *l'emploi* accentuent leur baisse (5,9% contre 2,1% en 2001), et atteignent 4 830,2 M€. Cette évolution s'explique par la baisse de 19,1% des dépenses du chapitre 43-70 « Financement de la formation professionnelle », qui tient essentiellement, d'une part, à la suppression de l'allocation formation reclassement (AFR), remplacée par l'allocation de fin de formation (AFF) et, d'autre part, à la baisse des dépenses liées aux primes et exonérations de cotisations des contrats en alternance.

3. Les dépenses d'intervention du budget de *l'enseignement supérieur*, qui sont uniquement des dépenses d'action éducative et culturelle, s'élèvent à 1 339,1 M€. Elles concernent quasi exclusivement le chapitre 43-71 consacré aux bourses et secours d'étude, en hausse de 77,7 M€ en 2002 (+6,3%) suite à la mise en œuvre de la dernière tranche du plan social étudiant. En dépit d'un taux élevé de consommation des crédits (soit 97,5%), le chapitre 43-71 reste surdoté et a fait l'objet, comme les années précédentes, d'annulations en cours d'exercice (30 M€ en 2002), confirmant ainsi son rôle de chapitre « réservoir ».

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

Les dépenses d'action économique, qui s'élèvent à 15 640,3 M€, sont les seules dépenses d'intervention dont la baisse se poursuit depuis 1998, marquant, toutefois, un ralentissement en 2002 (0,8% contre 21,6% en 2001). Cette quasi stabilité n'est qu'apparente puisqu'elle résulte de mouvements contrastés : une hausse de 401,6 M€ du budget de *l'emploi*, compensée par des baisses de 306,7 M€ du budget de *l'agriculture* et de 256,8 M€ du budget des *charges communes*.

1. Les dépenses d'action économique du budget de *l'emploi* atteignent 8 636,8 M€, en hausse de 4,8%. Les dépenses liées au dispositif d'insertion des publics en difficulté accusent une baisse de 5,8%, due principalement aux contrats initiative emploi. Les dépenses relatives aux contrats aidés du secteur non marchand, diminuent également (repli de 2,9%), de même que celles concernant les charges des programmes chômage de longue durée (recul de 8,8%). A contrario, les dépenses du chapitre 44-01 « nouveaux services – nouveaux emplois » augmentent, cette année encore, en passant de 1 911,13 M€ à 2 167,9 M€, soit une hausse de 13,4%. Elles concernent le versement au centre national pour l'aménagement des structures des exploitants agricoles (CNASEA) des ressources nécessaires au financement des emplois créés par les collectivités territoriales, établissements publics et associations et de leurs mesures d'accompagnement.

2. Les dépenses du budget de *l'agriculture et de la pêche* diminuent de 8,6% et s'élèvent à 3 271,6 M€. Le chapitre 44-53, dont les dépenses sont stables et atteignent 793,4 M€, est, comme l'a déjà souligné la Cour à plusieurs reprises, hétérogène. Il supporte, en effet, la charge de l'apurement des aides financées par le FEOGA et les crédits versés aux offices agricoles. Il présente également un taux de consommation de crédits de 72,5%, en recul depuis 1999, où il atteignait 97,8%. En outre, l'article 10 « organismes d'intervention », doté initialement de 465,5 M€, ne reflète qu'une partie des moyens mis à disposition des offices, compte tenu des abondements en cours de gestion (50 M€). Sur cet article, sont globalisés les crédits versés aux offices agricoles, qui font, ensuite, l'objet d'une sous-répartition par arrêtés en cours d'année (non publiés au *JO*), après consultation du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) et avis du ministère chargé du budget. Le recours à un article globalisé laisse au ministère en charge de l'agriculture une grande marge de manœuvre dans la gestion des crédits destinés aux offices et nuit à l'information du Parlement. Ainsi, les versements effectifs aux offices peuvent s'écarter substantiellement de la répartition approuvée par le CSO. En outre, comme lors des exercices précédents, sur instruction de la direction du budget, les versements aux offices ont été calibrés sur leurs stricts besoins de trésorerie et les crédits disponibles de fin d'année ne leur ont pas été versés, ce qui se traduit par un report de 297,7 M€ (374 M€ en 2001). Enfin, il convient de rappeler que les crédits versés aux offices sur ce chapitre font masse de crédits de nature différente ce qui contrevient au principe de spécialité budgétaire et rend plus difficile l'évaluation de la variation d'une année à l'autre des dotations attribuées aux offices.

Les dépenses d'apurement des aides financées par le FEOGA Garantie se sont élevées à 68,6 M€ contre 43,3 M€ en 2001. Ce montant n'intègre pas l'intégralité des dépenses engagées au titre de l'apurement 2002, une fraction ayant été financée par une recette exceptionnelle, de 7,1 M€ (remboursement par la Commission d'une pénalité, suite à une décision de la Cour de justice des Communautés européennes).

*Comme la Cour l'a déjà souligné, l'individualisation de la charge d'apurement sur un chapitre évaluatif, abondé le cas échéant en loi de finances rectificative, répondrait davantage à l'objectif de transparence budgétaire en améliorant l'information parlementaire sur le coût induit de la PAC et des procédures de versement des aides aux agriculteurs ; la charge d'apurement sanctionne l'efficacité de la gestion des aides communautaires et mérite d'être évoquée lors du débat parlementaire.*

### 5) - Subventions aux entreprises d'intérêt national

Les subventions accordées aux entreprises d'intérêt national, qui représentent 4 069,6 M€ en 2002, sont en retrait de 24% par rapport à l'exercice précédent. Après neutralisation du transfert au budget de *l'intérieur*, opéré pour la première fois en gestion 2002, des crédits destinés aux transports régionaux de voyageurs, la diminution est ramenée à 7%.

1. Les dépenses effectuées à ce titre sur le chapitre 45-43 du budget *transports et sécurité routière*, qui constituent la majeure partie (58% en 2002) du total des subventions attribuées aux entreprises d'intérêt national, enregistrent une baisse de 11,3% liée à la moindre contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires versées à l'établissement public Réseau ferré de France (1 681,5 M€ contre 1 920,9 M€ en 2001).

2. Les subventions versées en 2002 aux entreprises d'intérêt national relevant du ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie* (chapitre 45-10), qui progressent globalement de 0,6% pour atteindre 826,1 M€, bénéficient essentiellement, comme les années précédentes, à Charbonnages de France (447 M€) et au CEA (366 M€). A ces subventions s'ajoutent les dotations en capital payées à partir du compte d'affectation spéciale n° 902-24.

3. Le budget de la *recherche* supporte, depuis 2000, les subventions allouées aux EPIC, qui diminuent de 0,4% en 2002 pour s'établir à 800,5 M€. Le principal bénéficiaire demeure le CEA mais la diminution des versements opérés en sa faveur, qui complètent la subvention inscrite sur le budget de *l'économie, des finances et de l'industrie*, confirme la tendance à la baisse constatée au cours des derniers exercices (-1,4% en 2002 ; -4,2% depuis 2000).

A l'inverse, continuent de croître sensiblement les crédits destinés au CIRAD (91,6 M€ soit +2% en 2002 et +3,2% depuis 2000) et à l'IFREMER (81,5 M€ soit +1,5% en 2002 et +2,9% depuis 2000), tandis que les autres dotations restent inchangées (37,8 M€ pour le BRGM ; 139,5 M€ pour le CNES) ou progressent modérément (7,7 M€, soit +1% pour l'ADEME)<sup>(30)</sup>.

## 6) - Action sociale – Assistance et solidarité

Après avoir enregistré une baisse en 2001 (-1,1%), principalement liée à un changement d'imputation budgétaire sur le fascicule *enseignement supérieur* (transfert sur le titre III des crédits en faveur des œuvres sociales des étudiants), les dépenses destinées aux actions d'assistance et de solidarité connaissent de nouveau une croissance soutenue (+7,2% en 2002), qui amplifie les évolutions constatées au cours des dernières années (+18,5% depuis 1998).

En s'établissant à 28 690,5 M€, ces charges représentent de loin le premier poste des dépenses d'intervention de l'État, et leur part ne cesse de croître (33% du total en 1998 ; 35,4% en 2001 ; 36,4% en 2002). Elles prennent la forme, pour plus de moitié, d'interventions financées sur le fascicule *santé-solidarité*, que complètent notamment, pour des montants significatifs, les budgets de *l'urbanisme* et des *anciens combattants*.

1. Les actions supportées par le budget *santé-solidarité* atteignent 14 908 M€, en progression de 16,8%. L'allocation aux adultes handicapés et l'allocation de RMI représentent à elles seules plus de 65% des dépenses exposées, dont les principales évolutions sont les suivantes en 2002 :

- l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui constitue l'essentiel des prestations obligatoires en faveur du développement social inscrites sur le chapitre 46-33, continue de croître à un rythme rapide (+7,9%) pour s'établir en 2002 à 4 420 M€. Le nombre de bénéficiaires était estimé à 732 000 en 2001, dernier chiffre connu, soit une hausse de près de 13% en cinq ans ;
- les dépenses opérées au titre de l'action sociale en faveur de la lutte contre l'exclusion et d'intégration (chapitre 46-81) atteignent 1 013 M€, marquant une progression de 7,7% par rapport à l'exercice précédent et de 18,6% depuis 2000, qui est liée à la forte augmentation des besoins d'hébergement d'urgence pour des ressortissants étrangers en transit sur le territoire, en attente de régularisation ou demandeurs d'asile ;
- le chapitre 46-82, qui supporte la contribution de l'État au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture maladie universelle (CMU) et les charges induites par l'aide médicale, a enregistré en 2002 une dépense de 1 648,2 M€, supérieure de près de 75% à celle de l'exercice précédent. Contrairement aux prévisions initiales, qui avaient conduit à inscrire à ce titre en LFI une dotation en net retrait par rapport aux services votés de 2001, la montée en charge de la CMU s'est

---

<sup>(30)</sup> CIRAD : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement ; IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer ; BRGM : Bureau de recherche géologique et minière ; CNES : Centre national d'études spatiales ; ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

traduite par une dépense réelle de 1 150 M€, contre 889 M€ en 2001, qui a nécessité l'ouverture de 220 M€ en loi de finances rectificative.

Par ailleurs, la très forte augmentation des dépenses d'aide médicale (498,2 M€ contre 53,8 M€ en 2001) reflète principalement l'effet de la prise en charge, au titre de l'AME, des personnes étrangères en situation irrégulière, qui ne sont pas éligibles à la CMU. Pour plus de la moitié (265,1 M€), cette évolution correspond toutefois au paiement de dettes sur l'exercice 2001 ;

- les prestations de solidarité retracées sur le chapitre 46-83 « allocation de parent isolé (API), revenu minimum d'insertion (RMI) et revenu de solidarité dans les DOM » progressent globalement de 19,2% et s'établissent à 6 179,2 M€, sous le double effet de l'évolution du nombre des bénéficiaires et de la revalorisation des prestations, d'une part, du remboursement des dettes en compte au titre des exercices antérieurs (34,8 M€ pour l'API et 464,3 M€ pour le RMI), d'autre part. Hors ce dernier poste, les dépenses réelles de RMI, qui sont de 4 878,3 M€, progressent de 8,1%.

2. Après avoir enregistré un repli sensible (-5%) en 2001, la contribution de l'État à l'équilibre du financement des aides à la personne et aux fonds de solidarité et d'aide aux accédants en difficulté connaît une forte hausse (+7,6%). Les dépenses opérées à cet effet à partir des chapitres 46-40 et 46-50 du budget *urbanisme et logement*, dont elles représentent les trois quarts des dépenses (et 97% des dépenses ordinaires), atteignent 5 488,8 M€ contre 5 103,6 M€ en 2001. Pour l'essentiel, cette évolution est liée aux dispositions adoptées en début d'année, notamment à la suppression, rétroactive au 1<sup>er</sup> juillet 2001, du mécanisme d'évaluation forfaitaire des ressources perçues par les jeunes de moins de 25 ans.

3. Le budget des *charges communes* a supporté en 2002 une dépense de 1 159,9 M€, pour une dotation en LFI de 880 M€, au titre des versements opérés, sur le chapitre 46-90, en faveur de divers régimes obligatoires de sécurité sociale (SEITA, Imprimerie nationale, BAPSA, régime des mines).

Après avoir enregistré une très forte réduction depuis 2000, liée à l'aboutissement des procédures destinées à indemniser les victimes du virus VIH par le fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles (FITH), dont les dépenses sont ramenées à 3 M€ (contre 7,6 M€ en 2001 et 91,5 M€ en 2000), le chapitre 46-98 des *charges communes* a bénéficié d'une ouverture de 38 M€ en loi de finances rectificative de fin d'année, intégralement ordonnancée, destinée à assurer la contribution de l'État au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

4. Les subventions d'action sociale prises en charge par le budget des *services généraux du Premier ministre* s'établissent à 563,5 M€, laissant apparaître une diminution globale de 2,1%. La dépense exposée, sur le chapitre 46-01, au titre de l'exonération de redevance audiovisuelle progresse de 20,9% par rapport à 2001, pour atteindre 478,6 M€, compte tenu de l'augmentation du nombre des bénéficiaires.

## 7) - Action sociale – Prévoyance

Les dépenses réalisées en 2002 au titre de l'action sociale et de prévoyance progressent de 20,3% et s'établissent à 4 241,5 M€.

1. Le poste dont l'augmentation est la plus forte est constitué, pour un montant de 609,9 M€ (contre 304,9 M€ en 2001), du versement opéré à partir du chapitre 47-19 du budget *santé-solidarité* au titre du protocole hospitalier du 14 mars 2000. Par ce protocole, l'État s'est engagé à allouer 914,7 M€ (6 MdF) sur trois ans aux établissements hospitaliers afin de financer le remplacement des agents absents, dont 304,9 M€ dès 2000.

En 2000, un chapitre spécifique a été créé par la LFR d'été et doté du montant de la première tranche de ce financement, soit 304,9 M€. Comme une gestion non déconcentrée de ces crédits a été retenue, le ministre a dû prendre autant d'arrêtés d'attribution de subventions qu'il y avait de bénéficiaires, soit environ 1 500 établissements de santé. En 2001, le collectif d'automne a ouvert les crédits relatifs à la deuxième tranche, soit 304,9 M€, qui n'ont pas été engagés et qui ont donc été intégralement reportés sur 2002. Le 4 février 2002, une convention a été conclue entre le ministère de l'emploi et de la solidarité, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la CNAM afin de confier à cette dernière le versement aux établissements de santé des subventions dues au titre de la tranche 2001 du protocole.

Aucun crédit n'a été voté en loi de finances initiale pour 2002 au titre du financement de la troisième et dernière tranche prévue par le protocole. Mais, la LFR du 30 décembre 2002 a ouvert 304 M€ au titre de la troisième et dernière tranche du protocole, une convention étant conclue pour confier à la CNAM le versement des subventions dues.

*Les difficultés de gestion liées à l'ordonnement de la tranche 2000 de ce financement, comme le recours à l'assurance maladie pour verser les tranches suivantes, illustrent l'inadaptation des circuits financiers de l'État pour la prise en charge de dépenses de personnel hospitalier.*

*L'engagement de principe ayant toutefois été pris dans le protocole du 14 mars 2000 de financer 914,7 M€ sur trois ans, il convenait à tout le moins de s'assurer que sa mise en œuvre serait conforme aux principes du droit budgétaire.*

*Or, pour se conformer aux dispositions des articles 1 et 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le gouvernement aurait dû inscrire les dépenses correspondant aux tranches 2001 et 2002 du protocole hospitalier dans les lois de finances initiales pour 2001 et 2002. Il s'agissait en effet d'une « charge permanente » de l'État, résultant d'un engagement juridique, dont la survenance était connue avec certitude. Le protocole du 14 mars 2000 précisait d'ailleurs que « les crédits [concernés] sont pérennes au niveau national ». L'inscription de 609,8 M€ de crédits en LFR pour 2001 et 2002, contrevenait donc au principe de sincérité budgétaire.*

*Enfin, la Cour constate que, le choix ayant été fait d'inscrire la tranche 2001 du protocole en LFR pour 2001, les dispositions juridiques permettant de rattacher cette dépense à la gestion 2001 n'ont pas été prises. La convention du 4 février 2002 prévoyant le versement par l'assurance maladie aux établissements de santé des subventions financées par des crédits budgétaires aurait dû être conclue avant la fin de l'exercice 2001, pour éviter le report de charges 2001 sur la gestion 2002. Cette solution a d'ailleurs été retenue en fin d'exercice 2002, conduisant à l'imputation sur la gestion 2002 de la dernière tranche.*

2. Avec une charge totale de 2 420,3 M€, en croissance de 2,4%, le budget **transports et sécurité routière** continue de porter la première contribution aux dépenses de prévoyance à travers la subvention d'équilibre versée au régime spécial de retraites des salariés de la SNCF.

3. Le montant de la subvention à l'ENIM (Etablissement national des invalides de la Marine) imputée sur le chapitre 47-37, qui représente 71,6% du budget de la **mer**, diminue de 2,8% et s'établit à 688 M€.

## VI - LES DÉPENSES EN CAPITAL

La Cour a déjà eu l'occasion de souligner les imprécisions dont souffre la méthode budgétaire d'approche des investissements de l'État par les dépenses en capital<sup>(31)</sup>.

En 2002, les principales caractéristiques des titres V et VI<sup>(32)</sup> résident dans le poids des crédits militaires (dont 96% relèvent du titre V), qui représentent en 2002 :

- en AP : 42% de la LFI (titres V et VI), 85% des ouvertures en LFR, 57% du total des ouvertures nettes ;
- en CP, 50% de la LFI, mais seulement 3,9% des annulations de LFR, 35% des crédits ouverts et 40,3% de la dépense nette.

- **Les crédits initiaux (LFI 2002)**

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2001, les dépenses en capital évoluent comme suit :

- en CP, comme en 2001, elles diminuent d'un peu plus de 2% (alors que le total de la LFI augmente de 3,9%), pour les crédits militaires plus fortement (-3,5%) que pour les civils (-0,6%) ;
- en AP, elles augmentent de +15%, essentiellement au titre des services civils, les AP de la défense stagnent à +0,8%.

- **Les crédits disponibles**

Les titres V et VI représentent 9,5% des crédits ouverts dans l'année sur le budget général, soit plus que leur part dans la LFI (7,4%), du fait des reports de l'année antérieure :

- en CP, le total des crédits ouverts au cours de l'exercice diminue de 3% sur 2001. En revanche, il augmente de près de 42% par rapport aux crédits initiaux de la LFI 2002, avec un contraste fort entre la baisse des crédits militaires (-1,2%) et le quasi-doublement (+85%) des crédits civils ;
- les AP ouvertes<sup>(33)</sup> au cours de l'exercice 2002, au contraire, augmentent en moyenne de 15% par rapport à la LFI, mais de 64,5% pour les programmes militaires, alors que les ouvertures sur les budgets civils chutent de 9,4%.

- **L'utilisation des autorisations parlementaires**

La consommation des CP augmente de 3,7% par rapport à 2001 (3,1% pour les crédits civils et 4,6% pour les crédits militaires). La dépense nette totale est certes inférieure de 18,7% aux crédits ouverts, ce différentiel atteignant seulement 6,6% pour les crédits militaires, contre 25,3% pour les civils : il s'agit d'un ralentissement sensible. Néanmoins, les titres V et VI constituent 8,2% de la dépense nette totale du budget général, soit une proportion qui s'inscrit dans la tendance observée sur la période 1998-2002.

---

<sup>(31)</sup> Cf. Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, pages 82 et 83.

<sup>(32)</sup> Le titre VII, « dommages de guerre », moins de 3 M€ en CP, sera considéré comme non significatif.

<sup>(33)</sup> Les « ouvertures nettes d'AP » de l'exercice ne tiennent pas compte des AP des exercices antérieurs, qui ne donnent pas lieu à reports mais restent « en compte » et mobilisables.

Les engagements d'AP, 28,5 Md€, représentent un peu plus de 75% de la dotation 2002. Avec 17 Md€ d'engagements, la *défense* est le plus gros consommateur (près de 60%).

A l'intérieur d'un budget limité, un arbitrage favorable aux dépenses militaires a ainsi été effectué en AP, alors que la limitation des CP en cours de gestion a pesé essentiellement sur les crédits civils. Le bilan de l'exécution de la loi de programmation militaire fait d'ailleurs apparaître à la fin 2002 une forte mobilisation des AP, alors même que toutes les ressources en CP prévues n'ont pas été attribuées, encore moins dépensées : un besoin accru de financement en CP est donc à prévoir pour les exercices à venir.

## A - LA GESTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Les dotations du ministère de la défense et de cinq ministères civils - l'équipement<sup>(34)</sup>, l'intérieur, l'économie et les finances, et la recherche - représentent plus de 80% des crédits en capital.

L'objectif de maîtrise des dépenses publiques est en pratique difficile à atteindre en matière de dépenses en capital, où se manifeste une forte inertie des crédits. Ainsi, l'affichage en LFI d'une tendance à la baisse relative de la part des dépenses en capital dans le budget de l'État (9,1% en 1997, puis 8,1% en 2000, 7,8% en 2001, puis 7,4% en 2002) est contredit en pratique par un taux plus élevé de dépense nette totale (8,2%).

### 1) - Méthode de calcul des CP et niveau des dotations

La détermination des dotations en CP, dès la LFI, paraît parfois assez arbitraire, et davantage commandée par le souci de limiter les crédits que de couvrir les AP déjà engagées, ou présentées comme devant l'être au cours de l'exercice.

La *ville* continue à offrir l'exemple d'une méthode de détermination des CP en LFI peu transparente, et d'un échelonnement théorique non respecté. Sur cette section budgétaire, la Cour a d'ailleurs relevé, depuis 1995, des dotations en CP structurellement inférieures aux AP.

La direction du budget invoque à juste titre le niveau élevé des reports de gestion et de la sous-consommation des crédits, mais qui tend toutefois à diminuer avec la montée en charge des programmes. La réduction des CP aboutit à faire couvrir en partie les AP ouvertes au cours des années antérieures par les CP de l'exercice, ce qui peut, à terme, compromettre la capacité d'engagement des AP inscrites en LFI. Il en résulte en tout cas des reports de la charge de paiement sur les exercices suivants : contrairement à l'annualité budgétaire, ils remettent en cause la portée de l'autorisation parlementaire.

A la *défense*, la loi de programmation militaire 1997-2002 (LPM) se traduit par un décalage entre des AP largement ouvertes (plus de 13 Md€ en LFI 2002) et des CP inférieurs en montants (12,3 Md€), nécessitant donc l'étalement sur plusieurs exercices à venir de la couverture des AP de la LPM. En exécution, le titre V, par le jeu des retards de paiement, est finalement en déficit réel de 153 M€, montant élevé même s'il ne représente que 1,29% des crédits concernés.

Sur le fascicule *transports et sécurité routière*, faute de dotations disponibles en gestion 2002 en CP, 140 M€ de factures n'ont pu être honorées sur le chapitre 53-47. Pour la même raison, plusieurs ministères se sont exposés à verser des intérêts de retard : c'est ainsi le cas des *affaires étrangères*, au titre de la participation de la France au Fonds européen de

<sup>(34)</sup> Du seul fait de ses deux principales sections : *transports et sécurité routière*, d'une part, *urbanisme et logement*, d'autre part.

développement (la 3<sup>ème</sup> tranche, d'environ 75 M€, n'a pas pu être versée à temps) et de la *défense*, où il aura été payé, au titre de la LPM 1997-2002, un total de 192,9 M€ (en € courants) d'intérêts moratoires, soit une moyenne de plus de 30 M€ par an de 1997 à 2002.

## 2) - Les effets de la régulation budgétaire

A la tendance à la réduction des dotations en LFI, s'ajoute en exécution l'effet de la régulation budgétaire.

La pratique des gels de crédits, souvent levés trop tardivement pour permettre des paiements avant la clôture des opérations comptables, et surtout des « reports obligatoires » sur l'exercice suivant, ont des effets sur la disponibilité dans le temps des CP, élément fondamental pour le paiement.

Les principaux contributeurs aux gels 2002 ont été, dans l'ordre, les budgets de la *défense*, de l'*emploi*, de l'*agriculture* et de la *recherche*. Pour ce dernier, l'effort demandé a été considérable : en effet, le gel de 369,1 M€ opéré sur les titres V et VI représente 15,5% de la dotation en dépenses en capital ; en fin d'exercice, compte tenu des différents ajustements réalisés (annulations et « dégels »), il restait 322 M€ de reports obligatoires de CP sur 2003.

Un autre effet, moins spectaculaire mais tout aussi critiquable, des opérations de régulation budgétaire, est l'arbitrage, opéré à cette occasion par les ministères eux-mêmes, en faveur de leurs dépenses ordinaires (titres III et IV), sur lesquels l'essentiel des annulations sont gagées par des annulations de CP aux titres V et VI :

- ainsi, à la *culture*, 97% des 384 M€ de mesures de régulation 2002 (reports obligatoires, gels puis annulations) ont porté sur les CP des titres V et VI (69,6% des seules annulations) ;
- de même, au budget *transports et sécurité routière*, la quasi-totalité des gels, annulations et reports obligatoires a pesé sur les titres V et VI (37% de la dotation disponible), pour préserver la capacité du titre IV (72% de la dotation), destiné notamment à subventionner les charges d'infrastructure ferroviaire de Réseau ferré de France et le désendettement de la SNCF.

## 3) - Les deux lois de finances rectificatives

Alors que le solde en CP des lois de finances rectificatives des 6 août et 30 décembre 2002 est positif pour les dépenses ordinaires, il est, au contraire, négatif pour les dépenses en capital, de 267 M€, soit un peu plus de 1% des crédits initiaux des titres V et VI. Toutefois, ce solde relève de mouvements de sens contraire :

- la LFR du 6 août a ouvert 261,4 M€ de CP civils, dont 137 M€ au bénéfice des *affaires étrangères*, pour corriger les insuffisances de la dotation initiale relative à la participation au FED. Par ailleurs, la *défense* a bénéficié de 100 M€ sur le titre V au titre de l'entretien des matériels (Mirage 2000, blindés, avions « Hawkeye ») ;
- la LFR du 31 décembre se traduit par un solde négatif, tant sur les crédits civils que sur les crédits militaires :
  - sur les services civils, les annulations ont atteint 708 M€, dont 323 M€ au ministère de l'équipement (en particulier 211,5 M€ sur le chapitre 65-48, « construction et amélioration de l'habitat » du budget *urbanisme et logement*), 94 M€ à la *recherche*, 64 M€ au ministère de l'éducation nationale (dont 57 M€ à l'*enseignement supérieur*) et 49 M€ aux *affaires étrangères*. En revanche,

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

186 M€ sont ouverts, notamment au bénéfice de l'*intérieur* (53 M€) et du budget *transports et sécurité routière*. Au total, le solde est négatif de 522 M€.

- sur les crédits militaires, une ouverture de 210,6 M€ sur deux chapitres du titre V a compensé partiellement 321 M€ d'annulations sur les autres chapitres, soit un solde négatif de 110,4 M€.

#### 4) - Le niveau élevé des reports des années antérieures

Comme le montre le tableau suivant, les diverses mesures d'annulation sur les titres V et VI intervenues en 2002 ont été contrebalancées par le montant considérable (8,6 Md€) des reports de l'année 2001, assez proches de ceux des années précédentes (9,4 Md€ de 2000 à 2001 et 7,6 Md€ de 1999 à 2000). La baisse relative enregistrée en 2002 ne traduit donc pas une tendance affirmée.

Tableau 19 – Modifications législatives et réglementaires des CP en 2002

En millions d'euros

Titre	LFI	LFR	Annulations	VTR	FDC	Reports 2001	Reports. / LFI	Total des modifications	Reports / modif.	Ouvertures nettes	Ouvertures nettes /LFI
V	14 260	-1	-23	-1 185	1 336	3 355	24%	3 482	96%	17 742	124%
VI	10 168	-266	-9	1 195	570	5 235	51%	6 725	78%	16 893	166%
VII						3		3	100%	3	
<b>Total</b>	<b>24 428</b>	<b>-267</b>	<b>-32</b>	<b>10</b>	<b>1 906</b>	<b>8 593</b>	<b>35%</b>	<b>10 209</b>	<b>84%</b>	<b>34 638</b>	<b>142%</b>

VTR : virements, transferts et répartitions FDC : fonds de concours

Les difficultés de consommation, parfois la surdotation en LFI de certaines lignes (comme au budget *transports et sécurité routière*), expliquent ce phénomène récurrent, que la pratique des « reports obligatoires » au titre de la régulation budgétaire ne contribue pas à faire disparaître.

En outre, il n'est pas rare que les reports obligatoires soient augmentés pas les reports « naturels », mal anticipés par les différents ordonnateurs. Ainsi, en 2002, au budget de la *santé*, sur le chapitre 57-93 « équipements administratifs », les crédits à reporter sur 2003 se sont avérés supérieurs de 46% aux 16 M€ prévus par le contrat de gestion, nonobstant les avertissements du contrôleur financier.

A contrario, sur le budget de l'*enseignement supérieur*, on relève que les reports prévus n'ont pas été respectés en 2002 (écart de plus de 38 M€) sur les chapitres 56-10 et 66-73 : les engagements de l'État au titre des contrats de plan État-régions (CPER), dont la montée en charge s'est traduite par une augmentation des paiements de 57% par rapport à 2001, ont limité l'effet de la régulation.

La grande masse des 8,8 Md€ de reports de 2001 sur 2002 est concentrée sur les ministères les plus significativement dotés, mais sur certaines sections et pour certains titres, le montant des reports représente plusieurs fois celui des crédits ouverts en LFI 2002. C'est le cas notamment de l'*intérieur* (140,6% au titre VI, soit 2,2 Md€ sur les dotations aux collectivités locales), de l'*environnement* (394,4% au titre VI), de l'*économie, des finances et de l'industrie* (415%, soit 0,61 Md€ au titre V<sup>(35)</sup>), de la *culture* (125,4% au titre V), de l'*agriculture*, de l'*enseignement supérieur*, de la *santé* (respectivement 368 et 248% aux

(35) Dont 0,43 Md€ du chapitre 54-90 « apport en fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques » ni abondé ni mouvementé depuis plusieurs exercices.

## DÉPENSES EN CAPITAL

titres V et VI), de *l'emploi* (411% au titre VI) et des *services généraux du Premier ministre* (522% au titre V, soit 133 M€).

En comparaison, le report de 990 M€ sur le titre V de la *défense*, quoique deuxième en valeur, ne représente que 8,4% de la LFI 2002.

## 5) - Les dépenses nettes et les consommations

Pour la période 1997-2002, qui correspond à la loi de programmation militaire, le tableau suivant présente l'évolution de la consommation des CP. En euros courants, si le niveau de 1997 est dépassé de 11% pour les crédits civils, il n'est toujours pas retrouvé pour les dépenses militaires (sauf en titre VI).

Tableau 20 – Dépenses nettes des titres V, VI, et VII

En millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution	
							02/01	02/97
<b>A – Services civils</b>								
Titre V	3 871,6	3 754,9	3 414,4	3 358,7	3 769,7	3 996,0	6,0%	3,2%
Titre VI	11 296,6	11 100,6	11 748,9	12 367,5	12 534,4	12 810,8	2,2%	13,4%
Titre VII	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6		
<b>S/-total services civils</b>	<b>15 168,2</b>	<b>14 855,6</b>	<b>15 163,4</b>	<b>15 726,2</b>	<b>16 304,2</b>	<b>16 807,4</b>	<b>3,1%</b>	<b>10,8%</b>
<b>B – Services militaires</b>								
Titre V	11 443,0	10 332,6	10 339,7	10 457,2	10 564,5	11 069,7	4,8%	-3,3%
Titre VI	142,1	176,5	179,7	231,7	260,6	262,2	0,6%	84,5%
<b>S/total services militaires</b>	<b>11 585,1</b>	<b>10 509,1</b>	<b>10 519,4</b>	<b>10 689,0</b>	<b>10 825,1</b>	<b>11 331,9</b>	<b>4,7%</b>	<b>-2,2%</b>
<b>Total dép. en capital</b>	<b>26 753,3</b>	<b>25 364,7</b>	<b>25 682,7</b>	<b>26 415,1</b>	<b>27 129,3</b>	<b>28 139,3</b>	<b>3,7%</b>	<b>5,2%</b>

Pour les services civils, le titre VI constitue près des trois-quarts des dépenses en capital : il reste le principal bénéficiaire de l'évolution pluriannuelle, avec 13,4% contre une progression globale des dépenses en capital (*défense* comprise) de 5,2% par rapport à 1997, à laquelle les contrats de plan État-Région (CPER) ne sont pas étrangers.

La notion de « consommation » des CP souffre d'imprécisions, dès qu'il y a délégation (notamment déconcentration). Ainsi, le recours à un maître d'ouvrage délégué, destinataire des CP, conduit à considérer ceux-ci comme dépensés, qu'ils aient ou non été utilisés. De la sorte, une section budgétaire comme le *conseil économique et social*, peut afficher un taux de 100% des CP « consommés » (en réalité, « délégués »). Il en va de même à la *culture*, pour les crédits délégués à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage (EPMOTC), ou, à la *justice*, à l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux (AMOTMJ)<sup>(36)</sup>.

Des disparités considérables apparaissent dans la consommation des CP en 2002, celle-ci variant des 100% pour le *conseil économique et social* précédemment cité à 0% pour le *plan*. Les budgets, où les consommations sont les plus proches des crédits ouverts, sont ceux des *affaires étrangères* (95%), de la *défense* (93%), qui a réussi à compenser le grand nombre de ses « gouverneurs » (ordonnateurs secondaires) par une optimisation de l'utilisation et de la répartition de ses crédits, et de la *justice* (91%, malgré un taux anormalement bas de 3% en titre VI, sans effet puisqu'il ne représente que 0,03% de la dépense totale).

<sup>(36)</sup> L'AMOTMJ n'a consommé en fait que 76% des crédits délégués.

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Une dizaine de sections budgétaires affichent en revanche des taux de consommation (tous titres confondus) inférieurs à 60%, parmi lesquels l'*emploi*, la *santé*, le *tourisme*, l'*enseignement scolaire*, la *mer*, les *services communs* de l'équipement, et la *culture*, section dotée de plus d'1 Md€ de CP.

Plus que les consommations, mesurées de façon non homogène et à des dates qui peuvent varier, les reports de CP 2002 sur l'exercice 2003 donnent une indication exacte, soit de la capacité de chaque section budgétaire à mobiliser les crédits dont elle dispose, soit des résultats de la régulation budgétaire, voire des deux à la fois.

Le taux des reports/LFI est supérieur dans plusieurs cas à 100%, ce qui suggère que les dotations initiales n'ont pour effet que d'alimenter un flux constant de reports. Il en va ainsi pour les *services généraux du Premier ministre* (près de 4 fois la LFI), de l'*environnement* (plus du double de la LFI) ou encore de la *santé* (une fois et demi). Les sous-consommations de la section *transports et sécurité routière* sont également à relever, aussi bien sur le titre V des routes que sur le titre VI des transports terrestres ; elles sont dues pour partie au dispositif de régulation et à des rattachements tardifs de fonds de concours.

### B - LA GESTION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

#### 1) - Les AP ouvertes en LFI

A la *défense*, l'évolution des AP en euros courants sur la période 1997-2002 couvrant la loi de programmation militaire fait apparaître, en affichage initial, des tendances assez comparables, à celles observées en matière de CP, quoique plus marquées. Les AP militaires restent à un niveau inférieur à celui de 1997, et même de 2000, alors que les AP civiles connaissent une augmentation forte, qui les porte à plus de 28% au-dessus du niveau de 2001, qui égalait lui-même celui de 1997 après la baisse de l'année 1998. En conséquence, la part des services civils augmente, alors que celle des AP militaires n'a jamais été aussi basse dans le cadre de la loi de programmation militaire 1997-2002 (LPM).

Tableau 21 – Dotations initiales en AP des titres V et VI

*En milliards d'euros*

LFI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	02/01	02/97
Services civils	14,07	10,93	12,32	12,84	14,10	18,08	28,3%	28,5%
% du total	51%	47%	48%	49%	52%	58%		
Services militaires	13,52	12,35	13,11	13,34	12,91	13,01	0,8%	-3,8%
% du total	49%	53%	52%	51%	48%	42%		
<b>Total</b>	<b>27,59</b>	<b>23,28</b>	<b>25,43</b>	<b>26,18</b>	<b>27,01</b>	<b>31,09</b>	<b>15,1%</b>	<b>12,7%</b>

Outre les besoins en engagements propres à chaque ministère, on peut considérer que désormais, la montée en puissance des CPER, consommateurs d'AP, se substitue aux effets de la LPM.

#### 2) - Bilan des ouvertures d'AP au titre de 2002

- *La mesure du taux d'utilisation des AP*

Il est assez délicat de mesurer le taux d'utilisation des AP. La dotation ouverte au cours de l'exercice est en effet abondée du stock d'AP disponibles, qui, ne faisant pas l'objet de reports, ne sont par ailleurs pas recensées dans les tableaux synthétiques budgétaires. En outre, les

## DÉPENSES EN CAPITAL

engagements des AP déléguées sont difficiles à mesurer, du fait du grand nombre d'ordonnateurs secondaires : il existe ainsi des « AP dormantes » d'un volume indéterminé.

En revanche, les fonds de concours abondent la dotation de l'exercice, parfois de façon non négligeable, en véritables AP nouvelles : ainsi sur la section *transports et sécurité routière* du ministère de l'équipement, le chapitre 53-47 consacré aux infrastructures routières a reçu 919 M€ d'AP fonds de concours, soit plus que sa dotation initiale de 818 M€.

Tableau 22 – Historique des AP 2002

En millions d'euros

AP 2002	LFI	LFR	Total modif.	Ouvert. nettes	Engagées au 31/12*
Titre 5	15 879	4 453	4 401	20 280	
Titre 6	15 211	1 007	2 286	17 497	
<b>TOTAL</b>	<b>31 090</b>	<b>5 460</b>	<b>6 688</b>	<b>37 777</b>	<b>28 519</b>
<i>dont militaire</i>	<i>13 009</i>	<i>4 651</i>	<i>2 972</i>	<i>15 981</i>	<i>16 703</i>
<i>% militaire</i>	<i>41,8%</i>	<i>85,2%</i>	<i>44,4%</i>	<i>42,3%</i>	<i>58,6%</i>

\* chiffre non définitif

- **Les lois de finances rectificatives**

Elles ont particulièrement modifié l'équilibre entre services civils et militaires, au bénéfice de ces derniers. La LFR du 6 août 2002 n'a ouvert que 124,6 M€ (sans annulations). En revanche, le « collectif » du 31 décembre 2002 a procédé à des réaménagements de fond :

- au profit des programmes militaires, avec une ouverture nette de 4 650,6 M€ en titre V (notamment pour le missile nucléaire M51, l'avion Rafale, le programme Tigre), ce qui représente 85% de la dotation supplémentaire nette en AP des deux LFR ;
- en matière de programmes civils, un solde positif de 809,6 M€ résulte de :
  - l'annulation de 882 M€, qui a pesé essentiellement sur les budgets *transports et sécurité routière* (pour la moitié d'entre elles), *urbanisme et logement*, *recherche* (94,5 M€ dont 30 M€ pour le CNRS), *économie, finances et industrie* ; *enseignement supérieur, ville et environnement* ;
  - l'ouverture de 1 567 Md€ au bénéfice notamment des budgets *charges communes* (1 Md€), *transports et sécurité routière* (231,3 M€) et *intérieur* (140 M€).

L'affichage politique auquel participent les AP a ainsi été modifié en profondeur. En dépit de leur ouverture fort tardive, ces AP, « basculées » sur la gestion 2003, contribuent à accroître la capacité d'engagement de l'État (dans la limite de la disponibilité des CP).

Au total, du fait des différents mouvements intervenus au cours de l'exercice, les AP civiles ont augmenté de 118,7% par rapport à la dotation initiale, et celles de la défense de 125,4%.

- **Des capacités d'engagement très inégales**

En valeur absolue, les montants d'engagements enregistrés au 31 décembre 2002 font apparaître des divergences avec les dotations de l'année. Encore faut-il relativiser cette notion, qui ne tient pas compte du stock des AP à engager au titre des exercices antérieurs : ceux-ci expliquent que les taux d'engagement (AP engagées / AP ouvertes en 2002) puissent être supérieurs à 100%.

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

---

Le tableau précédent montre que la *dépense* (42% des dotations 2002) a effectué près de 59% des engagements totaux, soit 102% de sa dotation de l'année, contre 55% de leurs moyens pour les services civils.

Le taux de consommation dépend non seulement de la politique budgétaire suivie (*dépense, intérieur*), mais aussi de la capacité des gestionnaires à mobiliser les AP antérieures insuffisamment engagées (*enseignement supérieur*, du fait notamment des CPER, *environnement*), sous contrainte de l'impact des gels budgétaires.

L'examen d'ensemble des taux de consommation fait apparaître quelques situations préoccupantes. Sur 25 sections civiles (hors *charges communes*), 14 ont en effet des taux inférieurs à 70% (tous les autres sont en revanche au-dessus de 80%, ce qui confirme l'existence de problèmes locaux de sous-consommation).

## VII - LES POUVOIRS PUBLICS

Les dépenses du titre II « pouvoirs publics » progressent à un rythme soutenu (+5,4%) en 2002. Elles continuent cependant à représenter une part modeste (0,2%) des dépenses brutes du budget général.

Tableau 23 – Evolution des dépenses du titre II – 1998-2002

*En milliers d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002	2002 / 01	2002/98 moy. ann.
Présidence de la République	12 967	13 321	15 275	17 154	24 574	43,3%	17,3%
Assemblée nationale	425 317	445 673	450 138	455 306	467 105	2,6%	2,4%
Sénat	237 032	246 269	258 874	263 852	283 246	7,4%	4,6%
La Chaîne Parlementaire (LCP)	0	0	0	13 111	14 635	11,6%	-
Conseil constitutionnel	4 011	3 999	6 988	5 528	6 017	8,8%	10,7%
Haute Cour de Justice	-	-	-	-	-	-	-
Cour de Justice de la République	620	922	654	679	630	-7,2%	0,4%
<b>Total Partie 20</b>	<b>679 947</b>	<b>710 184</b>	<b>731 929</b>	<b>755 629</b>	<b>796 206</b>	<b>5,4%</b>	<b>4,0%</b>

### 1) - L'information sur les crédits

Le Titre V de la loi organique relatif à l'information et au contrôle des dépenses publiques et son chapitre 1<sup>er</sup> « *de l'information* », plus particulièrement dédié aux annexes obligatoires du projet de loi de règlement, ne prévoit pas de restriction en fonction du titre budgétaire auquel seront rattachés les crédits de la loi de finances (l'article 54 prévoit les mêmes informations, qu'il s'agisse de « programme » ou de « dotation »). L'article 115 de la loi de finances pour 2002 a aussi prévu que soit joint au projet de loi de finances un rapport expliquant les crédits demandés relatifs aux pouvoirs publics. Un rapport joint au projet de loi de finances pour 2003 précise en conséquence pour chacun des pouvoirs publics la justification des crédits demandés.

### 2) - La montant des crédits

La consommation des crédits du titre II présente les caractéristiques suivantes :

- A l'exception de la Cour de Justice de la République, les dépenses correspondent au versement de l'intégralité des crédits ouverts à des comptes bancaires au nom des autorités concernées. Par construction, le taux de consommation des crédits est donc de 100%, et ne donne aucune indication sur l'utilisation des fonds versés, ceux-ci échappant au circuit normal de l'exécution de la dépense publique.
- les dépenses de la Présidence de la République sont passés de 13,4 à 24,6 M€ de 1999 à 2002. Cette augmentation résulte en partie de la prise en charge par la Présidence de dépenses jusque-là effectuées pour son compte par différents organismes publics. Ce mouvement a été poursuivi en 2003. Les crédits initiaux sont nettement inférieurs (15,1 M€ en 2002) aux dépenses en exécution, et sont abondés en cours de gestion par des crédits pour dépenses accidentelles. Cette pratique irrégulière concerne des montants croissants au cours des dernières années (9,5 M€ en 2002, soit plus du double des montants concernés en 1999 : 4,6 M€).

- les dotations du Parlement représentent 765 M€ en 2002, dont 474 M€ pour l'Assemblée nationale et 292 M€ (y compris 8 M€ ouverts en loi de finances rectificative en vue de l'acquisition d'un immeuble) pour le Sénat, chacune incluant les dépenses de la chaîne parlementaire qui lui incombe. Depuis 1998, la répartition des dotations du Parlement reste relativement stable, la part de l'Assemblée nationale représentant entre 62 et 64% de l'ensemble selon les années. Les crédits demandés pour 2003 s'élèvent à 773 M€, se répartissant en 483 M€ pour l'Assemblée nationale et 290 M€ pour le Sénat ;
- la dotation du Conseil constitutionnel s'est élevée à 6 M€ en 2002, et 5,4 M€ sont demandées en 2003 ;
- 766 000 € de crédits étaient prévus pour la Cour de justice de la République. Comme chaque année, en l'absence d'activité de cette juridiction, une partie de ces crédits (187 000 € en 2002), correspondant aux charges variables liées à l'organisation des procès, n'a pas été ordonnancée. L'utilisation envisagée des crédits demandés pour 2003 (758 000 €) est détaillée avec précision dans le rapport joint à la loi de finances initiale, conformément à l'article 115 de la loi de finances pour 2002. Près de la moitié des crédits demandés (360 000 €) correspondent à des dépenses de loyer ;
- comme les années précédentes, aucune dotation n'a été utilisée pour la Haute Cour de Justice.

### 3) - Les fondements juridiques

Les termes « Pouvoirs publics » qui prennent leur source dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875 pour désigner la Présidence de la République et le Parlement ne constituent pas une catégorie juridique établie. C'est donc la présentation budgétaire qui détaille seule la composition des « Pouvoirs publics Constitutionnels ». « *Le Président de la République, les Assemblées parlementaires, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour de justice et la Cour de justice de la République* » sont l'objet du titre II du budget général. Les fondements juridiques de l'inscription au titre II des chapitres regroupés dans l'agrégat n°32, qui regroupe « *l'ensemble des institutions dont les dotations sont versées à partir du titre II du budget des charges communes* » mériteraient d'être précisés.

Dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, relative à la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel a donné valeur constitutionnelle à « *la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement* ».

Le principe d'autonomie financière, tel qu'il est interprété par les pouvoirs publics, comprend non seulement la liberté de déterminer le montant des dotations nécessaires à leur fonctionnement, mais aussi de s'en réserver, en dehors des règles de droit commun d'exécution et de contrôle, le libre usage : en cas de non consommation, sauf exception, les crédits ainsi virés à des comptes bancaires ne sont pas reversés. Les budgets de la Cour de justice de la République et de la Haute Cour de justice, pouvoirs publics pourtant inscrits au titre II, sont cependant soumis aux contrôles et règles du droit commun.

A l'exception de la Présidence de la République, des textes organisent le régime financier des différents budgets, souvent avec clarté et précision : article 14 du règlement de l'Assemblée Nationale, articles 102 et 103 du règlement du Sénat, ordonnance organique du 17 novembre 1958 et décret n° 1293 du 13 novembre 1959 pour le Conseil constitutionnel, ordonnance organique n° 59-1 du 2 janvier 1959 et décret n°88-188 pour la Haute Cour de justice et, enfin, loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 et décret n° 95-288 du 19 mars 1995 pour la Cour de justice de la République.

## CHAPITRE III - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR<sup>(37)</sup>

### A - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR : STRUCTURE ET ÉVOLUTION FINANCIÈRE

#### 1) - Structure

En 2002, on dénombre 36 comptes spéciaux du Trésor qui constituent, en exécution, un volume financier (y compris FMI) de 83 575 M€ en dépenses et 84 873 M€ en recettes. Les trois catégories principales sont les comptes d'affectation spéciale (31% en nombre, 12% en montant), les comptes de commerce (31% en nombre, 7% en montant) et les comptes d'avances (14% en nombre, 74% en valeur). Le volume des comptes d'avances tient à l'impact du compte d'avances aux collectivités locales (compte n° 903-54) qui représente à lui seul 56 221 M€, soit 67% des dépenses de l'ensemble des comptes. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie gère 22 comptes sur les 36, soit plus de 60% de l'ensemble en nombre et 94% en valeur, soit 78 620 M€ (y compris FMI).

#### 2) - La loi de finances initiale

Les ressources définitives prévues aux comptes d'affectation spéciale s'élevaient à 10,3 Md€, soit une variation de +17% par rapport au révisé 2001 et de -18% par rapport à la LFI 2001, qui reposait sur l'hypothèse d'un produit prévisionnel de cession de deux autorisations d'utilisation des fréquences. Hors redevances UMTS, l'essentiel de la diminution par rapport à la LFI 2001 des recettes définitives résulte de la baisse estimée des recettes de cessions de titres affectées au compte n° 902-24. Par ailleurs, pour les opérations temporaires, les comptes d'opérations monétaires passent d'une charge nette de 60 M€ en 2001 à un solde positif de 533 M€ en 2002 en raison de l'excédent estimé du compte d'émission des monnaies métalliques, suite à la mise en circulation des pièces en euro frappées entre 1998 et 2001 et payées par le Trésor lors de leur fabrication.

#### 3) - Les lois de finances rectificatives

La LFR du 6 août 2002 avait prévu une dégradation du solde des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor de 1,314 Md€, en raison de la diminution de 1,3 Md€ du solde du compte d'émission des monnaies métalliques imputable à une demande de pièces moindre que prévue lors de la mise en circulation de l'euro fiduciaire. Ce compte devrait donc constater un solde déficitaire de 767 M€ au lieu d'une prévision excédentaire de 533 M€. La LFR procède également à la ratification des crédits ouverts par le décret n°2002-143 du 7 février 2002 portant ouverture de crédits à titre d'avance sur le compte de prêts n° 903-05 retraçant les prêts du FDES, à hauteur de 13,8 M€. Cette ouverture a permis d'accorder notamment un prêt de 30,5 M€ à la société d'exploitation AOM Air Liberté (Air Lib). Les annulations de crédit correspondantes ont fait l'objet d'un décret du même jour et ont porté sur les crédits des fascicules *urbanisme et logement*, *transports et sécurité routière* ainsi que *tourisme*.

La LFR du 30 décembre 2002 a majoré les charges des opérations définitives des CST de 2 119 M€, compte tenu de l'ouverture de 600 M€ de crédits sur le compte de prêt n° 903-17

<sup>(37)</sup> Ce chapitre présente l'évolution des comptes spéciaux du Trésor et analyse ceux gérés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Les comptes spéciaux du Trésor rattachés aux autres ministères sont éventuellement traités dans le titre 7 relatif aux synthèses ministérielles.

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

dans le cadre du refinancement des dettes du Nigeria et de la RD du Congo et de 1 486 M€ sur le compte d'avances n° 903-54 sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales du fait des ajustements habituels de fin d'année.

#### 4) - Résultats de l'exécution des comptes spéciaux du Trésor

Alors qu'à la fin de l'exécution 2001, le solde des CST (hors FMI et FSC) était déficitaire (-421 M€), l'exécution 2002 renoue avec la tendance observée ces dernières années, en présentant un solde excédentaire de 692 M€, qui s'explique autant par les opérations à caractère définitif que par les opérations à caractère temporaire.

Tableau 24 : Résultats d'exécution 2002

*En millions d'euros*

	Recettes	Dépenses	Solde	Solde (hors F.M.I.)
Comptes d'affectation spéciale	10 406	10 136	270	270
Comptes de commerce	5 676	5 563	113	113
Comptes de règlement				
Compte d'opérations monétaires	5 219	4 675	544	-62
Comptes de prêts	1 227	1 134	94	94
Comptes d'avances	62 345	62 068	277	277
<b>Total des comptes spéciaux du Trésor</b>	<b>84 873</b>	<b>83 575</b>	<b>1 298</b>	<b>692</b>
<b>Total des comptes spéciaux du Trésor (hors FMI et FSC)</b>	<b>81 910</b>	<b>81 218</b>	<b>692</b>	

Les dépenses et les recettes des comptes d'affectation spéciale augmentent de 50% par rapport à 2001. L'amélioration du solde tient, pour l'essentiel, à celui du compte n° 902-31 « indemnisation au titre des créances françaises sur la Russie » qui s'établit à -2,6 M€ contre -248 M€ en 2001, en raison de la fin du programme d'indemnisation. A l'inverse, le solde du compte n° 902-24 passe de 302 M€ à 182 M€, conséquence de l'affectation de 5 944 M€ de produits liés à la cession de 6 126 M€ de titres, parts et droits de sociétés (les volumes enregistrés en 2001 avaient été beaucoup plus limités, s'établissant respectivement à 2 098 M€ et 1 796 M€).

L'augmentation du volume des opérations des comptes de commerce est due à la création du compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette » qui représente 26% des dépenses et environ 30% des recettes de l'ensemble. En dehors de ce compte, on constate une stabilisation globale qui faisait suite à la réduction significative du volume des opérations des comptes de commerce (le montant des comptes de commerce de la *défense* est passé de 5 451 M€ en 1997 à 3 100 M€ en 2002)<sup>(38)</sup>.

Les opérations des comptes de prêts sont passés de 589,4 M€ en 2001 à 1 133,9 M€ (+92%) en dépenses et de 860 M€ à 1 227,7 M€ (+43%) en recettes. On assiste depuis 2000 à une croissance des comptes de prêts, alors que la tendance observée depuis 1994 montrait une diminution de l'utilisation de ce type de comptes. Depuis 2000, l'évolution en dépense est particulièrement marquée pour le compte n° 903-17 qui traduit une augmentation des accords de consolidations. En exécution l'excédent se situe à 93,7 M€ au lieu de 374 M€ en prévision

<sup>(38)</sup> Il convient de rappeler que l'article 78 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2001 dispose que 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, sera clos au 31 décembre 2005.

initiale. Cette différence est principalement due aux comptes n° 903-07 et n° 903-17 qui restent les deux principaux comptes de cette catégorie.

La loi de finances pour 2002 prévoyait un solde positif pour les comptes d'avances qui devait s'établir à 896 M€. Ces prévisions n'ont pas été confirmées puisque le solde enregistré un résultat positif qui s'établit à 277 M€ provenant exclusivement du compte n° 903-54 qui dégage un solde positif de 345 M€. L'évolution des soldes des comptes d'avances montre que depuis 1997, ils dégagent un solde positif sauf en 2000 où le compte n° 902-52 pèse sur le solde cumulé des comptes d'avances qui s'est dégradé du fait des exonérations de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

Il ne subsiste dans la catégorie des comptes de règlement avec les États étrangers que le compte n° 905-10 « exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base » qui n'a plus d'activité, l'organisation internationale du caoutchouc naturel (OICN) étant en cours de liquidation. Le remboursement de la quote-part française du produit de la vente du stock régulateur comme suite à la résiliation de l'accord portant création de l'OICN a eu lieu en novembre 2001, pour un montant de 3,4 M€.

La catégorie des comptes d'opérations monétaires est celle où la spécificité des opérations est la plus marquée. Le gouvernement n'en ayant qu'une maîtrise relative, aucune prévision n'est réalisée en loi de finances initiale, sauf pour le compte d'émission des monnaies métalliques. Pour leur gestion et suivi, la Banque de France joue un rôle essentiel alors que le comptable n'assure qu'un rôle de caissier : il constate les opérations dans ses écritures. Il convient de souligner que le solde du compte n° 906-04 « compte d'émission des monnaies métalliques » s'établit à 10,7 M€, c'est-à-dire proche de l'équilibre, alors que ce compte a fait l'objet d'évaluations qui se sont révélées manifestement erronées, aussi bien en loi de finance initiale (excédent de 533 M€) qu'en collectif d'été (déficit de 767 M€).

## **B - LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR GÉRÉS PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

### **1) - Compte d'affectation spéciale n° 902-15 : compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision**

Les recettes et les dépenses du compte ont connu une faible progression en 2002, respectivement de 3,2% et 2,7% et s'établissent à 2 561,6 M€ et 2 543,2 M€. Il convient d'observer que les recettes du compte comprennent les versements de l'État pour compenser les exonérations.

Les recettes encaissées au titre de la redevance se sont établies à 2 083 M€, soit une stabilité par rapport à 2001, alors que le taux de la redevance a augmenté de 1,8%. Le léger recul enregistré par rapport à 2000 s'explique par les exonérations. Ainsi, l'article 31 de la LFI pour 2002 a étendu le bénéfice de l'exonération aux personnes âgées d'au moins 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'exigibilité de la redevance à condition qu'elles n'aient pas été assujetties à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant dernière année précédant l'année d'exigibilité<sup>(39)</sup>. Par ailleurs un montant de 478,6 M€ a été versé en 2002 aux organismes bénéficiaires correspondant au montant prévisionnel inscrit au chapitre 46-01 « contribution forfaitaire au financement des exonérations de la redevance de télévision » des services généraux du Premier ministre.

---

<sup>(39)</sup> Il convient de noter que le nombre de comptes payants diminue de 0,5% (-89 560 comptes) et que le nombre de comptes non-payants augmente de 15,2%.

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

---

Les dépenses correspondent aux versements effectués aux organismes de l'audiovisuel public. Les principaux bénéficiaires de la redevance sont France Televisions (59%) et Radio France (18%).

### 2) - Compte d'affectation spéciale n° 902-24 : produits de cessions de titres, parts et droit de sociétés

#### a) - Les recettes du compte n° 902-24

Après un mouvement de baisse observé entre 1999 et 2001, les recettes ont progressé de 192% par rapport à 2001 pour s'établir à 6 126 M€ (5 432 M€ en LFI). Les résultats sont cohérents avec les prévisions, ce qui n'était pas le cas les années précédentes.

Les recettes sont constituées à hauteur de 5 891,5 M€ en souscriptions ordinaires, 18,6 M€ pour les souscriptions bénéficiant d'un règlement différé, 211,4 M€ au titre de reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et 4,5 M€ de reversement résultant des investissements réalisés par l'État dans des fonds de capital-investissement.

#### • Les principales recettes du compte

Pour Renault SA, l'opération s'est effectuée en trois fois pour un montant de 1 588,6 M€<sup>(40)</sup>. Les recettes relatives à la cession d'Autoroutes du sud de la France (ASF) se sont élevées à 1 842,9 M€. Le produit de cession par l'État de 38 056 737 titres du Crédit Lyonnais au prix unitaire de 58 € a atteint 2 207,3 M€.

Par ailleurs, il a été perçu 250 M€ au titre du reversement à l'État par Thomson SA d'une partie du produit de cession par Thomson SA de titres de la société Thomson Multimedia. Enfin en ce qui concerne GAN/SGGP, l'État a encaissé une partie de la prime d'émission, suite à la privatisation du GAN pour un montant de 200 M€.

#### • Les autres recettes

Les régularisations pour les sociétés France Telecom, EADS, Air France, Thalès ou des ventes de titres (salariés n'ayant pas assuré leur achat) pour Thalès et Air France, s'élèvent au total à 0,4 M€. Par ailleurs cinq remboursements au titre du Fonds de câblage relatif à l'installation d'internet dans les établissements scolaires s'élèvent à un montant total de 4,25 M€ pour l'année 2002.

Il convient d'observer que des remboursements d'avances d'actionnaires accordées par l'État devront être recouvrées en 2003. Il s'agit principalement du Fonds de câblage relatif à internet dans les établissements scolaires (3,9 M€), du remboursement de l'avance d'actionnaire à Semmaris et de celui de l'avance d'actionnaire et des intérêts à Bull (368,3 M€). Enfin on peut noter que stricto sensu il n'y avait pas au 31 décembre 2002 de reste à recouvrer correspondant à des titres de perception émis antérieurement. Au titre des paiements différés, il reste à recouvrer au cours de l'exercice 2003 un montant de 2,025 M€ pour la Banque Hervet (3<sup>ème</sup> échéance salariés) et 24,575 M€ pour Renault SA (2<sup>ème</sup> échéance salariés).

---

(40) L'État a cédé 27 306 691 titres au prix unitaire de 51,80 € au titre du « placement institutionnel garanti » pour un montant brut de 1 414,5 M€, l'option de surallocation (« green shoe ») a été exercée par une cession de 2 730 669 titres au prix unitaire de 51,80 €, soit une recette brute de 141,5 M€ et l'offre aux salariés représente un montant total brut de 32,6 M€.

**b) - Les dépenses du compte n° 902-24**

Les dépenses imputées sur le compte n° 902-24 se sont élevées à 5 944 M€. Les dotations en capital ont représenté 3 741 M€, les avances d'actionnaires 504,3 M€ et le versement au Fonds de réserve des retraites (FRR) s'est élevé à 1 600 M€.

- **Les dotations en capital**

Réseau Ferré de France (RFF) a reçu une dotation en capital de 1 362,25 M€ qui a été réglée en deux fois dont un versement de 600 M€ le 23 janvier 2003 en période complémentaire. Sur six ans, l'entreprise aura reçu à partir du compte n° 902-24, un montant cumulé de dotations en capital de 8,9 Md€, auxquelles s'ajoutent les subventions sur le budget du ministère des transports pour contribution aux charges d'infrastructures.

Pour Charbonnages de France (CDF), l'État a versé une dotation en capital de 454 M€ dont un versement de 50 M€ le 23 janvier 2003. Depuis 1997 les dotations en capital à CDF se sont élevées à 2 246,4 M€.

Enfin en ce qui concerne l'EPFR, l'État a versé une dotation en capital d'un montant total de 1 819 M€ dont un versement de 950 M€ le 23 janvier 2003. Depuis 1997, les versements se sont élevés à 6 645,6 M€.

Les autres dotations concernent Aéroports de Paris (ADP) (pour 65,2 M€), l'Institut de développement économique et social (IDES) (pour 2,36 M€), la Compagnie générale maritime et financière (pour 14 M€) et le Port du Havre (pour 38,1 M€).

- **Les avances d'actionnaires**

Les avances d'actionnaires ont concerné principalement Bull (350 M€) et DCN Développement (24 M€). Pour la SNPE une avance d'actionnaire d'un montant de 130 M€ a été décidée et un premier versement de 80 M€ a été payé sur la gestion 2002 le 24 janvier 2003. Enfin, Biotech Garantie a bénéficié d'une avance d'actionnaire de 36,3 M€ et d'une dotation en capital de 0,2 M€.

- **Les dépenses afférentes aux ventes de titres**

Les dépenses afférentes aux ventes de titres se sont élevées à 29,8 M€ pour Renault SA et 54,9 M€ pour ASF. Pour le Crédit Lyonnais aucune commission n'a été mise à la charge de l'État. Les études afférentes à ces cessions sont imputées sur le chapitre 37-75 article 81 §10 du budget *économie, finances et industrie*.

Tableau 25 : tableau récapitulatif

	Commissions (compte n° 902-24)	Etudes/Conseil du Gouvernement (chapitre 37-75 §10 article 81 du budget général)	Frais de publicité
RENAULT	29,798 M€	Société générale 107 640 €	-
ASF	54,86 M€	HBBC CCF Rémunéré sur les commissions	-
CL	Néant	Merrill Lynch 911 645,12 €	-

Source : direction du Trésor

On peut observer que le rapport entre les dépenses et le produit des cessions varie de 1,9% pour Renault à 3% pour ASF. Pour mémoire la monographie sur le compte n° 902-24 publiée dans le RELF 1999 indiquait des taux variant de 2,5% pour la CNP à 4,7% pour Air France. Par ailleurs le ministère des finances ne fait état d'aucun frais de publicité pour ces différentes opérations et il convient d'observer que pour ASF les études ont été financées sur les

commissions. Enfin, cette partie des dépenses du compte n° 902-24 continue de poser des problèmes de transparence. Comme on peut le constater les dépenses sont imputées soit sur ce compte soit sur le budget général ou font l'objet de partage entre l'État et l'entreprise. Il y a là un manque de lisibilité qui a déjà fait l'objet d'observations de la Cour.

### **3) - Compte d'affectation spéciale n° 902-33 : fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État**

L'article 33 de la loi de finances pour 2002 modifie l'article 36 de la LFI pour 2001 en prévoyant que les redevances des opérateurs UMTS comprennent deux composantes. Une première traduisant l'avantage immédiat lié à l'attribution de la licence d'un montant de 619,2 M€, versée le 30 septembre de l'année de délivrance de l'autorisation ou lors de cette délivrance si celle-ci intervient postérieurement au 30 septembre ; une seconde correspondant à la valeur d'usage du spectre de fréquences hertziennes publiques, versée annuellement avant le 30 juin de l'année en cours au titre de l'utilisation des fréquences de l'année précédente. Cette redevance est calculée en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé au titre de l'utilisation desdites fréquences attribuées au titulaire de l'autorisation. Le pourcentage de la seconde composante a été fixé à 1% du chiffre d'affaires.

Les recettes prévues initialement pour 2002 étaient de 619,2 M€ par opérateur se portant candidat à une autorisation UMTS (dans la limite des deux places restant disponibles) au titre de la première composante. Aucune recette n'était prévue au titre de la seconde composante, les deux opérateurs actuellement titulaires d'une autorisation UMTS n'ayant pas commencé leurs services commerciaux en 2001. Un seul opérateur (Bouygues Télécom) a répondu au second appel à candidatures lancé par l'Autorité de régulation des télécommunications pour obtenir une licence UMTS. L'autorisation lui a été délivrée en décembre 2002.

Les réserves du fonds<sup>(41)</sup> s'élèvent début 2003 à 12,8 Md€ et sont déposées sur un compte ouvert dans les écritures de l'agence comptable centrale du Trésor. Le tableau ci-dessous récapitule les recettes du Fonds depuis sa création en 1999 et les prévisions d'abondement pour 2003 (hors compte spéciaux du Trésor).

---

(41) La mise en place du fonds sous forme d'établissement public a connu un certain retard. Elle sera complètement réalisée en octobre 2003.

## COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Tableau 26 : Evolution des réserves du fonds – 1999-2003

*En milliards d'euros*

	1999	2000	2001	2002	2003 (estimation)
Excédents CNAVTS	0	0,8	0,5	1,5	1,6
Versements C3S et excédents FSV	0,3	0	0,3	0	0
Prélèvements sociaux 2%		0,9	1,0	1,1	1,2
Versements de Caisses d'épargne		0,7	0,7	0,7	0,5
Compte d'affectation spéciale n° 902-33 - UMTS (2 puis 3 opérateurs)			1,2	0,6	
Compte d'affectation spéciale n° 902-24 - Recettes sur cessions de titres				1,6	
Autre (versement CDC,...)		0,5			0,1
Intérêts	0,0	0,0	0,2	0,2	0,5
<b>Total de l'année</b>	<b>0,3</b>	<b>2,9</b>	<b>3,8</b>	<b>5,8</b>	<b>3,8</b>
<b>Réserves cumulées</b>	<b>0,3</b>	<b>3,2</b>	<b>7,0</b>	<b>12,8</b>	<b>16,7</b>

*Source : direction du Trésor***4) - Compte de commerce n° 904-06 : opérations commerciales des domaines**

Toutes subdivisions confondues, le compte fait apparaître un solde annuel négatif de -15,6 M€. Ce compte enregistre une augmentation de 5% en dépense et une baisse de 21% des recettes. La trésorerie disponible accuse une diminution de l'ordre de 10% (soit 15,7 M€) par rapport à l'exercice 2001. Compte tenu des excédents constatés une somme de 6,5 M€ a été versée au budget général.

**5) - Compte de commerce n° 904-22 : gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État**

Ce compte est destiné à retracer les opérations de gestion active sur la dette et la trésorerie de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme. Il comporte, en recettes et en dépenses, les produits et les charges des opérations d'échanges de devises ou de taux d'intérêts, d'achat ou de vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État autorisés chaque année par la loi de finances. Ce compte de commerce est rappelé ici pour mémoire, les opérations relatives à la dette étant traitées par ailleurs (pp. 99 et suivantes).

**6) - Compte de prêts n° 903-05 : fonds de développement économique et social**

L'année 2002 a été marquée par une inversion de l'évolution du compte. Depuis plusieurs années les recettes (remboursement des prêts) étaient supérieures aux dépenses (nouveaux prêts) ce qui n'a pas été le cas en 2002. Les dépenses qui s'établissent à 40,5 M€ et comprennent à hauteur de 36 M€ deux bénéficiaires qui sont AOM-Air Liberté (30,5 M€) et le journal L'Humanité (5,4 M€). L'encours au 31 décembre 2002 s'élève à 257,9 M€.

**7) - Comptes de prêt n° 903-07 : prêts du Trésor à des États étrangers et à la Caisse de développement et n° 903-17 : prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation des dettes envers la France**

Le compte 903-17 retrace les concours consentis sous forme de prêts dans le cadre d'accords de consolidation de dettes d'États étrangers envers la France. Il est débité des versements effectués par l'État sur un compte ouvert à la Banque de France et immédiatement restitués aux porteurs des créances initiales (Trésor, Natexis ex-BFCE, Natexis ex-Crédit national, AFD) qui reversent au budget général la part en intérêts préalablement prise en charge

## RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

par l'État<sup>(42)</sup>. Il est crédité des remboursements en principal des États étrangers débiteurs, de la part en principal des prêts du Trésor qui sont ainsi refinancés et des cessions de créances réalisées dans le cadre d'opérations de conversion de dettes. Les remboursements en intérêts des États étrangers et les recettes d'ordre correspondant aux intérêts des prêts ayant fait l'objet de refinancement et déjà indemnisés par l'État sont enregistrés en recettes non fiscales au compte 901.540. Les remises de dettes accordées dans le cadre des accords du Club de Paris donnent lieu généralement à un refinancement par le compte 903-17 suivi d'une indemnisation des établissements financiers porteurs des créances sur le budget général (*charges communes* - chapitre 14-01 pour les prêts Natexis ex BFCE, *économie, finances, industrie* - chapitre 44-97 pour les prêts de l'AFD)<sup>(43)</sup>, mais la part annulée des prêts du Trésor refinancés sur le compte 903-17 est transportée aux découverts du Trésor.

Les recettes en principal du compte 903-17 ont atteint 630 M€. Les dépenses se sont élevées à 838,7 M€. La répartition des dépenses par procédure de refinancement (Trésor, Natexis, AFD) est présentée dans le tableau ci-dessous. Compte tenu des accords en cours de refinancement (Mauritanie) et des accords signés au cours de l'année 2002 (Cameroun, Côte d'Ivoire, Indonésie, Kirghizie, Sierra Leone et Yougoslavie), les dépenses se sont concentrées essentiellement sur la Côte d'Ivoire (468,9 M€) et la Yougoslavie (197,8 M€).

Tableau 27 : Répartition des dépenses par opération de refinancement

*En millions d'euros*

Trésor		NATEXIS (Ex BFCE)		NATEXIS (Ex Crédit national)		AFD		Total		
Principal	Intérêts	Principal	Intérêts	Principal	Intérêts	Principal	Intérêts	Principal	Intérêts	Total
454,2	249,8			66,8	22,9	39,3	5,7	560,4	278,4	838,7

En ne distinguant pas les recettes d'ordre et les vraies recettes, la présentation du compte 903-17 ne permet pas de suivre aisément la charge nette de refinancement des accords de consolidation. La charge budgétaire nette des remises de dettes est éclatée.

*La Cour recommande l'établissement d'un document aisément compréhensible où soient retracés l'ensemble des flux budgétaires des opérations de refinancement et de remise de dettes.*

### **8) - Compte d'avances n° 903-52 : avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur**

Jusqu'en 1999, les variations du compte d'avances d'une année sur l'autre sont restées faibles. Depuis 2000, le mécanisme a été modifié, en raison des mesures d'exonération inscrites en loi de finances pour 2001 et en loi de finances pour 2002, qui ont pris effet dès l'ouverture des périodes d'imposition débutant respectivement au 1<sup>er</sup> décembre 2000 et au 1<sup>er</sup> décembre 2001. Ces évolutions législatives, qui ont entraîné une perte de recettes pour les départements, donnent lieu à une compensation par l'État. Au 31 décembre 2002, le compte n° 903-52 présentait un solde débiteur de -45,3 M€.

(42) Les prêts AFD pour compte propres ne donnent lieu à aucun reversement au budget général, car l'AFD a supporté le coût du refinancement de la charge d'intérêts. La part en principal des prêts portés par Natexis ex-Crédit national est reversée au compte 903-07.

(43) Mais s'il s'agit d'annulations de créances classées en aide publique au développement, le montant des remises de dettes est pris en charge directement par le budget général.

### 9) - Compte d'avances n° 903-54 : avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes

Ce compte retrace les avances consenties par l'État sur le montant des impôts directs revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes. Les dépenses ont progressé de plus de 1,9% et les recettes de 2%. La loi de finances initiale avait prévu un excédent du compte de +900 M€. Compte tenu de l'évolution des recettes et dépenses le solde de l'année s'établit à +345 M€ ce qui entraîne une diminution du solde cumulé ; alors que ce dernier se creusait à un rythme supérieur à 10% par an, il s'est rétabli depuis 1996 pour s'établir en 2002 à -14 494 M€. Deux raisons principales expliquent cette évolution : la progression continue des taux de recouvrement et le changement de méthode de détermination des recettes d'impôt sur rôles intervenu à compter de 1995 (pour l'exercice courant). L'évolution par exercice des restes à recouvrer sur impôts locaux depuis 1995 est présentée dans le tableau suivant :

Tableau 28 : Evolution des soldes de restes à recouvrer (en cumulé)

*En millions d'euros*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exercice courant	9 041	8 914	8 991	9 040	9 171	8 863	9 240	8 918
Exercice précédent	2 325	2 158	1 684	1 656	1 164*	1 103	1 052	1 670
Exercices antérieurs	5 904	5 903	6 277	6 171	5 887*	5 174	4 548	3 906
<b>Total (culot)</b>	<b>17 270</b>	<b>16 975</b>	<b>16 952</b>	<b>16 867</b>	<b>16 222</b>	<b>15 140</b>	<b>14 840</b>	<b>14 494</b>

\* résultats déterminés directement par la CGE

Les restes à recouvrer de l'exercice courant suivent l'évolution des taux de recouvrement. C'est la conséquence de l'amélioration des méthodes de recouvrement notamment par l'accélération de l'envoi des lettres de rappel et l'extension de la mensualisation pour les impôts locaux. Les restes de l'exercice précédent diminuent régulièrement sous l'effet de l'amélioration des taux de recouvrement de 1998 à 2001 et subissent une forte hausse en 2002 consécutivement au retard pris dans l'engagement des poursuites. Enfin après avoir marqué le pas en 1997 et 1998, le taux d'apurement sur les exercices antérieurs a sensiblement progressé en 1999 conduisant à une diminution des restes à recouvrer. En ce qui concerne la méthode de détermination des recettes, les recouvrements opérés sur les rôles d'impôts locaux pris en charge dans l'année et sur les restes à recouvrer au titre des exercices précédent et antérieurs sont inscrits au crédit du compte d'avances. Cependant le montant des recouvrements par type d'impôt était évalué forfaitairement jusqu'en 1995 ; entre 1995 à 1997 les calculs ont été réalisés en utilisant des méthodes statistiques de répartition et à partir de 1998 les chiffres reflètent les données comptables.

La politique de mensualisation a été poursuivie en vue de « lisser » le décalage dans l'année entre avances et recettes. Au total (tous impôts locaux confondus), entre 1998 et 2002, plus de 1 500 000 adhésions supplémentaires à la mensualisation ont été enregistrées.

L'ensemble de ces éléments permet d'éclairer la rupture qui s'est opérée en 1996. Désormais, le solde cumulé du compte diminue assez régulièrement, mais ne saurait être entièrement résorbé à moyen terme.

### 10) - Compte d'avances n° 903-58 : avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

Aucune avance n'a été accordée en 2002 au titre du FSR et du FSC. Huit avances ont été effectuées au profit de l'Agence des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) pour un montant total de 5 592 M€. Afin d'assurer le financement des dépenses

agricoles communautaires il est nécessaire de recourir à un préfinancement des aides du FEOGA compte tenu des délais de remboursement de ce dernier. Les fonds nécessaires au préfinancement sont versés sur le compte de l'ACOFA (à l'ACCT) à partir du compte d'avance n° 903-58. Cette avance porte intérêts et doit être remboursée en totalité au plus tard le 31 décembre de chaque exercice. Le remboursement a été effectué le 24 janvier 2003, dernier jour de la période complémentaire.

Par ailleurs, une avance de 15 M€ a été faite à Semimages (SEM) créée pour organiser en 2004 dans l'est parisien une exposition internationale sur le thème de l'image. Cette exposition a finalement été annulée<sup>(44)</sup>. Le remboursement a été effectué le 24 janvier 2003. Enfin une avance de 23 M€ a été faite à l'Institut national de recherches archéologiques préventives au titre des besoins de trésorerie de l'année 2002 et dans l'attente de la perception des redevances prévues par la loi du 17 janvier 2001. Aucun remboursement n'est intervenu depuis lors, ce qui n'est pas conforme à la décision du ministre en date du 25 février 2002.

### **11) - Compte d'opérations monétaires n° 906-01 : pertes et bénéfices de change**

En 2002, compte tenu des évolutions produites par la convention du 31 mars 1999 entre l'État et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'État, le fonds de stabilisation des changes n'a enregistré aucune plus ou moins value.

En ce qui concerne les opérations de change des comptes principaux les fluctuations quotidiennes des devises sur le marché amènent la constatation d'écarts de change dans les écritures de l'ACCT, de la TGE et de l'ACSIA, écarts qui sont ensuite imputés trimestriellement au compte n° 906-01. Les opérations usuelles se sont traduites en 2002 par une perte de change de -72,6 M€ : ACCT (-65,6 M€), TGE (-7,2 M€) et ACSIA (0,3 M€)<sup>(45)</sup>.

Enfin, le compte retrace la mise en jeu de la garantie de change accordée par l'État français aux avoirs déposés en compte d'opérations à la Banque de France par la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Centrale des Comores (BCC) (paiements au titre de l'année 2001 de 62 M€ à la BCEAO et de 1 M€ à la BCC).

### **12) - Compte d'opérations monétaires n° 906-04 : compte d'émission des monnaies métalliques**

Le compte a pour objet de retracer les opérations auxquelles donnent lieu l'émission et le retrait des monnaies métalliques. Il est crédité de la valeur nominale des pièces émises et du produit de la vente des pièces démonétisées. Il est débité de la valeur nominale des pièces retirées de la circulation et du montant des sommes versées à l'administration des monnaies et médailles en règlement des dépenses de fabrication. Le gain (ou la perte) potentiel lié au passage à l'euro est donc égal au solde entre la remontée des pièces en francs majorée des coûts induits (charges), et la valeur des nouvelles pièces mises en circulation (produits).

En 2002, un solde positif de 533 M€ a été inscrit en loi de finances initiale, correspondant aux gains de seigneurage attendus des pièces mises en circulation. Or, cet excédent prévu a été en fait beaucoup plus faible puisqu'il s'établit à 10,7 M€ du fait de la contraction de la circulation monétaire et de l'ampleur inattendue du phénomène de remontée des euros vers les

---

<sup>(44)</sup> Sur ce point voir également pp. 305 et 330.

<sup>(45)</sup> Pour l'ACSIA, les résultats observés sont le fait de la couverture du risque de change relatif à la facturation en devises des exportations de matériels fabriqués par les arsenaux de l'État, à laquelle s'ajoute depuis 1993 la comptabilisation des différences de change liées à l'exécution de paiements à l'étranger et de programmes d'armements en coopération internationale.

succursales de la Banque de France (BDF), entraînant une dégradation progressive du solde du compte qui est débité du règlement à la BDF de la valeur faciale des pièces restituées.

La circulation fiduciaire est en effet passée en volume de 6,4 milliards de pièces pré-alimentées au 1<sup>er</sup> janvier 2002 à 5,02 milliards au 21 juin 2002. Une légère remontée s'est amorcée sur les six derniers mois de l'année pour atteindre un volume de 5,419 milliards au 31 décembre 2002. Cependant compte tenu d'un pourcentage élevé de retours de pièces de forte valeur faciale, la circulation nette mensuelle est restée négative en montant jusqu'à fin octobre, ce qui s'est traduit par des dépenses supérieures aux recettes.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 7,799 milliards de pièces ont été frappés par la direction des monnaies et médailles (DMM) dont 6,45 ont été émis dans la métropole et les Dom au titre de la pré-alimentation. Au 31 décembre 2002, 8,893 milliards de pièces ont été frappés par la DMM. Compte tenu du fait qu'un certain nombre de pièces pré-alimentées ont été restituées à la BDF, la circulation estimée au 27 décembre 2002 était de 5,419 milliards de pièces. On peut donc considérer que le nombre de pièces non mises en circulation est passé de 1,349 milliard au 1<sup>er</sup> janvier 2002 à 3,474 milliards au 27 décembre 2002.

Par ailleurs le décret n° 2002-191 du 14 février 2002 a mis fin au cours légal du franc à compter du 18 février 2002. Le retour des pièces en francs aux guichets de la Banque de France a entraîné un débit du compte de la valeur faciale des pièces restituées. Le débit du compte s'est élevé en 2002 à 1 468,9 M€ répartis entre la métropole (1 435,8 M€) et les DOM (34,2 M€). Ce débit correspond à un volume de 5,9 milliards de pièces restituées.

Toujours en matière de dépenses inscrites au compte on peut citer le chapitre 10 qui retrace les dépenses afférentes aux frais de fabrication de pièces réglés à la DMM. En 2002, le montant des dépenses imputées sur ce chapitre s'est élevé à 79,96 M€. Le programme de frappe a été réajusté et ramené à 1,1 milliard de pièces compte tenu des retours massifs d'euros, le volume de pièces fabriquées s'avérant très supérieur aux besoins.

La mise en place a donc constitué une étape atypique dans le processus d'émission et de frappe des monnaies métalliques et a conduit à une nette dégradation du solde du compte depuis 1998. Le compte spécial n° 906-04 a acheté les pièces au budget annexe des Monnaies et Médailles au moment où elles ont été frappées, c'est à dire à partir de 1998, et non au moment où elles sont rentrées dans l'économie (2002). Il a par ailleurs supporté le coût du stockage des pièces déjà réglées et qui n'étaient pas mises en circulation. Le coût de fabrication global de ces pièces réglé sur le compte n° 906-04 depuis 1998 s'élève au 31 décembre 2002 à 480 M€.

Les recettes nettes liées à la variation de la circulation monétaire en euros se sont élevées à 1 595,82 M€ en 2002 se décomposant de la façon suivante :

Tableau 29 : Recettes nettes liées à la variation de la circulation monétaire  
En millions d'euros

	Métropole (ligne 11) et chapitre 30	DOM (ligne 12) et chapitre 30	Total
Pré-alimentation	1 964,0	44,0	2 008
Emission de monnaies	188,4	32,0	220,5
Recettes brutes	2 152,4	76,1	2 228,5
Retour de pièces	601,4	31,2	632,6
<b>Recettes nettes</b>	<b>1 551,0</b>	<b>44,9</b>	<b>1 595,8</b>

Cela traduit la surestimation des besoins de pièces en euros par rapport à la circulation réelle, les retours atteignant 632 M€ en métropole et dans les départements d'outre-mer.



## CHAPITRE IV - LES BUDGETS ANNEXES<sup>(46)</sup>

Le montant des crédits ouverts aux budgets annexes par la loi de finances initiale a atteint 17 178,7 M€. Le total net des crédits ouverts s'est élevé à 17 947,1 M€. Les opérations définitives, hors virement de section à section et dépenses d'ordre, se sont établies à 17 571,4 M€, en augmentation de 2,2% par rapport à 2001. Les autorisations de programme ouvertes en LFI se sont élevées à 205,8 M€ en 2002.

Tableau 30 – Opérations définitives des budgets annexes

En milliers d'euros

	2001 Opérations définitives	2002			Variation 02/01
		Prévisions initiales	Total net des crédits	Opérations définitives	
Prestations sociales agricoles	15 331,5	15 368,5	15 858,5	15 838,9	3,3%
Aviation civile	1 451,3	1 439,0	1 647,9	1 381,6	-4,8%
Monnaies et Médailles	190,2	182,8	223,0	135,8	-28,6%
Journaux Officiels	191,0	169,8	196,4	193,6	1,4%
Légion d'honneur	20,2	17,9	20,4	20,6	1,9%
Ordre de la Libération	1,1	0,7	0,9	0,9	-18,2%
<b>Total</b>	<b>17 185,3</b>	<b>17 178,7</b>	<b>17 947,1</b>	<b>17 571,4</b>	<b>2,2%</b>

1. Au **budget annexe des prestations sociales agricoles** (BAPSA), les recettes brutes se sont élevées à 15 933 M€, en augmentation de 4,1% par rapport à 2001 (15 306 M€). Après déduction des versements et restitutions de droits indûment perçus, soit 1 203,5 M€, pour l'essentiel au titre de la TVA, le montant net des recettes s'est établi à 14 729,5 M€, marquant la même progression que les recettes brutes.

Cette progression des recettes est rendue possible par la mobilisation accrue des ressources de compensation qui viennent suppléer la baisse des cotisations des affiliés, qui ne représentent plus que 11,4% des recettes nettes du BAPSA, en recul de près d'un point par rapport à 2001. Le versement d'acomptes de la compensation démographique entre régimes de sécurité sociale atteint 5 558 M€, en hausse de 2,9% par rapport 2001, la solidarité inter régimes représentant 37,7% des recettes nettes du BAPSA (38,2% en 2001), soit le principal poste de recettes. En outre, les régularisations dues pour les deux années antérieures ont rapporté 69,8 M€ en 2002 ; elles avaient eu à l'inverse un effet négatif en 2001. La cotisation incluse dans la TVA s'élève à 5 426 M€ en 2002, en augmentation de 2,6% par rapport à 2001, la part de la TVA représentant 34% des recettes brutes du BAPSA.

Les prélèvements exceptionnels opérés sur divers organismes du secteur agricole ont abondé les recettes du BAPSA, à hauteur de 456 M€ : Unigrains (165 M€), la MSA (161 M€) et le fonds national de garantie des calamités agricoles (130 M€). Ainsi, la subvention d'équilibre versée par le budget général, qui constitue le poste d'ajustement des recettes du BAPSA, a pu être inférieure en 2002 à celle de l'année précédente, avec un montant de 559 M€ contre 815 M€ en 2001.

Les dépenses brutes du budget annexe ont atteint 15 839 M€, soit une hausse de 3,3%, rythme en constante progression (2,8% en 2001, 2,1% en 2000, 2% en 1999). En dépit de la diminution du nombre des personnes protégées, l'augmentation des dépenses se poursuit du fait des revalorisations de retraites d'une part, et de la hausse des dépenses de maladie, due à une moyenne d'âge élevée des ayants-droit, d'autre part.

<sup>(46)</sup> Le budget annexe de l'aviation civile est traité pp. 201 et suivantes du présent rapport.

RECETTES ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES

---

Les prestations versées se sont élevées à 14 579 M€, soit 92% du total. Les prestations vieillesse versées aux non salariés du régime agricole, qui constituent le premier poste de dépenses, ont atteint 7 995 M€ contre 7 810 M€ en 2001, soit une augmentation de 2,4%.

Pour la première fois depuis 1996, le budget se solde par un excédent apparent de 94 M€, mais ce résultat n'a pu être atteint qu'au prix d'un nouveau report de charges de 160 M€. En effet, comme en 2001, une partie du versement dû au titre de la dotation globale hospitalière (DGH) a été reportée sur l'exercice suivant, faute de fonds de roulement suffisant.

La Cour rappelle que le BAPSA, qui ne répondait pas aux conditions fixées par l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ne répond pas davantage à celles de la LOLF, qui dispose que les budgets annexes retracent « les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ». Or le BAPSA ne produit aucun bien et retrace les opérations financières de services qui ne sont pas rendus par l'État. La réflexion en cours sur l'avenir du BAPSA, pourrait être l'occasion de mieux fonder en droit des dépenses dont la régularité est actuellement contestable du fait de l'absence de textes de portée juridique suffisante, notamment les dépenses du chapitre 46-05 « Etalement et prise en charge des cotisations sociales des agriculteurs en difficulté ».

2. Les crédits ouverts au budget annexe des *Monnaies et médailles* s'élèvent à 182,8 M€ en loi de finances initiale, contre 183,1 M€ en 2001 et 213 M€ en 2000, cette réduction accompagnant la baisse d'activité consécutive à la fin du plan de frappe du stock initial de pièces en euros réalisé sur la période 1998-2001. Le niveau élevé des reports (40,2 M€ en 2002), malgré une tendance à la baisse depuis 2000, continue de compléter chaque année les dotations initiales.

Depuis 1999, le budget annexe prévoit un équilibre sans subvention, la subvention de 2,9 M€ votée initialement a été annulée en LFR. Toutefois, les conditions d'exécution de l'exercice 2002, qui se solde par un excédent d'exploitation de 0,2 M€ et traduit une limitation des déséquilibres financiers, ne permettent pas d'exclure le recours à une subvention d'État dans les années futures.

Les estimations de recettes commerciales sont, depuis de nombreux exercices, supérieures aux réalisations ; les produits d'exploitation constatés en 2002 sont de 139,6 M€, alors que la prévision initiale tablait sur 182,7 M€, soit une différence de -23,5%. Ces écarts ne devraient pas se reproduire en 2003, dans la mesure où la prévision inscrite en loi de finances initiale est près de deux fois inférieure (96,2 M€) à celle de 2002.

Les dépenses d'exploitation sont de 139,4 M€, en baisse de 29% par rapport à 2001 (196,9 M€) du fait, essentiellement de la forte diminution des achats, qui s'élèvent à 72,5 M€ contre 107,4 M€ en 2001, soit une baisse de 33%.

Les recettes en capital, après reprise de l'excédent d'exploitation, s'élèvent à 16,4 M€ pour un montant de dépenses d'investissement de 15 M€. Le solde positif des opérations en capital vient abonder le fonds de roulement.

La baisse de l'activité régaliennne du budget annexe a pour contrepartie l'accroissement de la part que représentent ses activités commerciales. Le nouveau cadre comptable issu de la LOLF obligera à redéfinir le cadre juridique de l'activité de l'actuelle direction des Monnaies et médailles.

3. Le total des crédits ouverts au budget annexe des *Journaux Officiels* (JO) a augmenté de 19,9% par rapport aux prévisions initiales, pour atteindre 196,4 M€. Comme au cours des

exercices précédents, le budget voté pour 2002 ne comporte pas de subvention d'équilibre de l'État.

Le budget continue à enregistrer un résultat positif en 2002. Les recettes constatées en gestion se sont élevées à 193,6 M€ en 2002, en hausse de 1,4%. Les charges d'exploitation augmentent de 6,7%, à 153,6 M€.

L'excédent d'exploitation s'élève à 36,8 M€, contre 47,2 M€ en 2001, soit une diminution de 22,2%. Les JO reversent une grande partie de leur excédent d'exploitation au Trésor (23,9 M€ en 2002), dont le montant connaît une progression spectaculaire depuis 1996. Comme la Cour l'a déjà relevé, le principe de l'inscription au budget annexe d'un versement obligatoire, dont le montant est fixé indépendamment du résultat de l'exécution du budget, demeure critiquable.

Les ressources de la section des opérations en capital s'élèvent à 44,6 M€ après virement des dotations aux amortissements et reprise de l'excédent d'exploitation. Les dépenses d'investissement qui s'élèvent à 2 M€ en 2002 sont stables par rapport à l'exercice précédent, reflétant l'insuffisance d'investissements de modernisation constatée depuis 1999.

L'équilibre a été réalisé par une augmentation de 17,8 M€ du fonds de roulement, qui progresse de 23,8% en 2002 et s'élève à 93,2 M€, représentant 60,6% du total des charges d'exploitation, ce qui paraît excessif.

Le futur cadre juridique des JO doit être envisagé avant l'année 2005, au regard des dispositions de la LOLF. En effet, si le paiement de redevance est retenu comme critère principal pour définir les services entrant dans le champ d'application des budgets annexes, il semble délicat d'y rattacher les JO, dans la mesure où la production de ces derniers, au titre de leur activité industrielle et commerciale, est vendue sous couvert d'une contrepartie pécuniaire qui paraît assez clairement être un « prix ».

4. Les produits nets d'exploitation constatés au budget annexe de la **Légion d'Honneur** ont atteint 19,8 M€ en 2002, soit une hausse de 5,8% par rapport à 2001, qui reflète celle du chapitre 70 « droits de Chancellerie, pensions et produits accessoires », la subvention du budget général de 16,5 M€ étant d'un montant comparable à celui de 2001.

5. L'évolution du budget annexe de **l'Ordre de la Libération** suit celle de la subvention accordée par le ministère de la justice, soit 0,8 M€ (-8,3% par rapport à 2001), puisqu'elle constitue son unique recette, ce budget n'ayant aucune autonomie financière

La Cour rappelle enfin que les budgets annexes des deux Chancelleries ne peuvent véritablement être qualifiés de « budgets annexes ». Ces comptes pourraient être rattachés au budget général, ce qui donnerait plus de souplesse à leur gestion.

*La Cour rappelle qu'aucun des budgets annexes ne répond pleinement aux conditions posées par l'article 18 de la LOLF qui limite le recours à ce cadre budgétaire aux « seules opérations des services de l'État non dotées de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ». Elle recommande qu'une réflexion s'engage rapidement ou se poursuive afin de mettre au point le cadre juridique approprié aux différentes missions financées par les budgets annexes actuels.*



## TITRE 3 - LES OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE<sup>(47)</sup>

### A - LE CONTEXTE DU FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2002

#### 1) - Les taux

##### a) - Les taux directeurs et les taux de marché

L'évolution des taux d'intérêt en 2002, bien que marquée par quelques tensions au premier trimestre liées à la baisse des taux courts et longs, a été globalement favorable pour le financement de l'État. Les taux directeurs américains et européens sont restés stables jusqu'en octobre 2002, respectivement à 3,25% pour le taux des opérations principales de refinancement de la Banque centrale européenne (BCE) et 1,75% pour le taux *Fed funds* de la Réserve fédérale des Etats-Unis. Cependant, en novembre 2002, la Réserve fédérale a annoncé une baisse de cinquante points de base, imitée par la BCE le mois suivant. Le taux interbancaire Euribor 3 mois a évolué dans une fourchette étroite, entre 3,25 et 3,55% de janvier à début décembre 2002. Il s'est nettement replié après la décision de la BCE (2,86% au 2 janvier 2003). Le taux des obligations TEC 10, qui s'est maintenu au dessus de 5% pendant l'essentiel du premier semestre, termine l'année en dessous de 4,5% (4,3% au 2 janvier 2003).

##### b) - Les taux de la dette financière de l'État

Le taux d'intérêt apparent<sup>(48)</sup> ressort à 4,95% pour les OAT 10 ans<sup>(49)</sup> et 4,15% pour les BTAN fin 2002 contre respectivement 6,17% et 4,46% fin 2001.

Le taux moyen pondéré des émissions diminue également pour les principales maturités de référence, sauf pour les BTAN 5 ans, en raison surtout de la part élevée des BTF dans le financement en 2002.

Tableau 31 – Taux moyen des émissions de la dette de l'État

Maturité	En %		
	Taux moyen 2000	Taux moyen 2001	Taux moyen 2002
3 mois	4,20%	4,03%	3,22%
5 ans	5,08%	4,08%	4,28%
10 ans	5,43%	4,93%	4,85%

Source : AFT

Appréciée en niveau entre la fin 2001 et la fin 2002, la baisse des taux concerne tous les compartiments de la dette souveraine française, y compris le moyen terme. L'inversion de la partie courte de la courbe des taux s'est accentuée : les taux à 3 mois (2,93%) sont supérieurs de 30 points aux taux à un an fin 2002, alors que la différence n'était que de 9 points fin 2001. La partie intermédiaire de la courbe s'est au contraire aplatie. Les taux à dix ans (4,26%) restent supérieurs de 163 points aux taux à un an fin 2002, mais l'écart atteignait 189 points fin

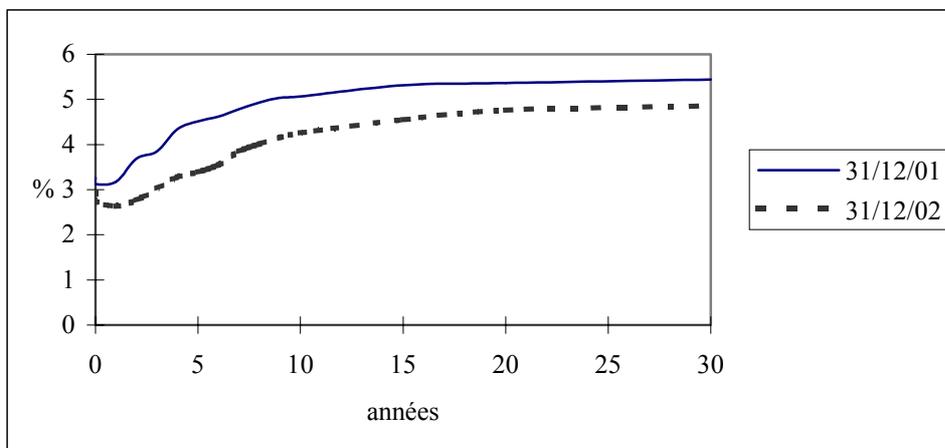
<sup>(47)</sup> L'évolution de la dette de l'État en 2002 est abordée dans le fascicule II sur les comptes.

<sup>(48)</sup> Ce taux exprime le quotient « charge d'intérêt attendue en 2003/encours nominal fin 2002 ».

<sup>(49)</sup> Il convient d'y ajouter 0,1% au titre de l'indexation (pour une hypothèse d'évolution des prix hors tabac de 1,5% en France et 2% dans la zone euro).

2001. Enfin, la pente de la partie longue augmente légèrement : les taux à trente ans (4,26%) sont supérieurs de 60 points aux taux à dix ans fin 2002 (37 points fin 2001).

graphique 6 : Evolution des taux de la dette de l'État



Source : Bloomberg

L'unification du marché obligataire par l'introduction de l'euro renforce la concurrence entre émetteurs souverains de la zone. A la fin de 2002, les titres d'État français à cinq ans bénéficiaient du taux le plus faible. Un léger écart positif (5 points de base) subsistait toutefois entre les taux des obligations françaises et allemandes à 10 ans.

### c) - Les taux des comptes rémunérés des correspondants du Trésor

Les taux moyens servis en 2002 aux principaux correspondants du Trésor dont les comptes sont rémunérés sont 3,15% pour le FOREC (BTF-0,05%) et le FRR, 3,29% pour l'EPFR et 4,75% (sur 360 jours) pour La Poste. Les dépôts des banques centrales de la zone franc sont rémunérés au taux de la facilité marginale de la BCE. S'agissant de dépôts à vue, les taux servis aux banques centrales de la zone franc apparaissent élevés<sup>(50)</sup>.

## 2) - Le besoin de financement de l'État

Le besoin de financement de l'État pour 2002 était estimé à 95,2 Md€ en loi de finances initiale et à 91,6 Md€ dans le programme d'emprunt pour 2002, publié en décembre 2001. Il a été révisé à 109,3 Md€ dans la loi de finances rectificative de juin, en légère progression par rapport à l'exécution 2001 (108 Md€). Il s'est finalement établi à 121,7 Md€ (hors FMI).

## B - LES FLUX DE TRÉSORERIE EN 2002

Le tableau des flux de trésorerie en 2001 et 2002 est présenté ci-dessous. Il faut noter que les comptes d'imputation provisoire font l'objet d'un reclassement entre différents postes (et pas uniquement « autres opérations »), qui retracent donc aussi bien la variation de comptes d'imputation définitive que des comptes d'imputation provisoire<sup>(51)</sup>. En 2002, les postes suivants sont plus particulièrement concernés :

<sup>(50)</sup> Le taux servi à La Poste s'applique à une partie stable des encours de comptes chèques postaux, la partie volatile étant gérée directement par une filiale de La Poste, Efiposte.

<sup>(51)</sup> Cf. sur ce point, le fascicule II du présent rapport relatif aux comptes de l'État.

## OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE

- la variation des comptes de correspondants, en ressources (5 Md€), inclut 590 M€ de variation de comptes d'imputation provisoire ;
- le besoin de financement au titre des opérations budgétaires (50,8 Md€) inclut 42 M€ de variation de comptes d'imputation provisoire liés aux opérations budgétaires.

Tableau 32 – Tableau des flux de trésorerie de l'État<sup>(52)</sup>*En milliards d'euros*

	2001	2002	2003 (prévision)
<b>Ressources de financement</b>	<b>108,0</b>	<b>121,7</b>	<b>108,5</b>
<b>Dettes financière négociable :</b>	<b>104,1</b>	<b>132,8</b>	<b>128,9</b>
OAT	52,6	54,2	
BTAN	42,1	42,9	
Solde des émissions de BTF	9,4	35,7	
<b>Dettes financière non négociable :</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,9</b>	<b>-15,4</b>
bons sur formules	-0,3	-0,86	
bons d'organismes internationaux (hors FMI)	-0,2	-0,06	
<b>Variation des comptes de correspondants :</b>	<b>-2,3</b>	<b>5,0</b>	
organismes financiers	-3,3	-7,6	
collectivités locales et EPL	0,6	1,6	
autres correspondants et fonds particuliers	0,4	11,1	
<b>Variation de la trésorerie :</b>	<b>5,8</b>	<b>-15,0</b>	<b>-5,0</b>
effets, encaisses et autres régularisations	-1,9	1,8	
compte courant du Trésor à la Banque de France	-0,4	1,5	
opérations de placement CT	8,5	-17,9	
opérations de refinancement CT	0	-0,01	
remboursement des avances consenties par la BDF	-0,4	-0,4	
<b>Autres opérations</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,2</b>	
<b>Besoin de financement</b>	<b>108,0</b>	<b>121,7</b>	<b>108,5</b>
<b>Opérations budgétaires exécutées par l'État (hors FMI)</b>	<b>40,1</b>	<b>50,8</b>	<b>44,6</b>
<b>Remboursements</b>	<b>67,9</b>	<b>70,9</b>	<b>63,9</b>
OAT et long terme	29,6	19,5	30,3
BTAN	37,8	50,2	32,6
Dettes prise en charge par l'État et autres engagements	0,5	1,2	1,0

Source : CGAF pour 2001 et 2002, programme d'emprunt (décembre 2002) pour 2003

**a) - Les emplois de trésorerie**

Le besoin de financement provient de l'exécution des lois de finances pour 2001 (opérations de la période complémentaire), 2002 (gestion courante) et 2003 (dépenses par anticipation), à hauteur de 50,8 Md€, en hausse de 27% par rapport à 2001 (40,1 Md€) et de 76% par rapport à 2000 (28,5 Md€). Les prévisions de la loi de finances initiale (30,5 Md€) ont été très nettement dépassées.

Les remboursements augmentent légèrement pour atteindre 70,9 Md€, la forte augmentation des amortissements de BTAN (+33%) étant partiellement compensée par la diminution des amortissements d'emprunts à long terme (-34%).

(52) La structure de ce tableau est analysée dans la partie relative aux comptes de l'État. Les services de l'État dotés de l'autonomie comptable (budgets annexes notamment) ne sont pas pris en compte.

## *b) - Les ressources de trésorerie*

### **• Emprunts émis sur le marché financier et bons du Trésor**

Le programme de financement de l'État pour 2002 prévoyait des émissions nettes à long et moyen terme de 85 Md€ (se répartissant équitablement entre OAT et BTAN) et une augmentation de l'encours des BTF de 13 Md€. En fait, les émissions à moyen et long terme ont approché 97 Md€. Surtout, l'encours de BTF s'est accru de 36 Md€ en 2002.

Le dérapage de l'exécution budgétaire a donc été essentiellement financé à court terme. Selon l'agence France Trésor, ce choix « repose sur le coût en termes de crédibilité d'une modification significative du programme d'emprunt moyen-long terme en cours d'année » ainsi que sur le souhait des spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) « de voir se renforcer la présence de la France sur le segment court de la courbe des taux (BTF) compte tenu d'une forte demande des investisseurs pour ce type de produits ». Elle précise qu'il est, en outre, « tout à fait cohérent avec l'objectif de réduction de la durée de vie moyenne de la dette négociable de l'État ».

Sur les échéances à long terme (OAT), le total des émissions s'élève, en valeur nominale, à 54 Md€, qui se répartissent de la façon suivante : 34 milliards d'OAT à taux fixe 10 ans (deux nouvelles lignes ont été créées : l'OAT 5% avril 2012 et l'OAT 4,75% octobre 2012) ; 10 milliards d'OAT à taux fixe d'échéance supérieure à 10 ans, par abondement des lignes 5% octobre 2016 et 5,75% octobre 2002 ; 10 milliards d'OAT indexées sur les prix à la consommation, dont 3 milliards d'OATi et 7 Md€ d'OATei (une nouvelle ligne a été créée : l'OATei 3,15% juillet 2032). Les adjudications correspondantes se sont traduites par 666 M€ de primes et 539 M€ de décotes, à amortir sur la durée des emprunts.

Sur les échéances à moyen terme (BTAN), le total des émissions s'élève, en valeur nominale, à 43 Md€, qui se répartissent de la façon suivante : 18 milliards de BTAN à 2 ans (une nouvelle ligne a été créée, le BTAN 3,5% janvier 2005) ; 25 milliards de BTAN à 5 ans (une nouvelle ligne a été créée, le BTAN 4,75% juillet 2007). Les adjudications correspondantes ont entraîné 409 M€ de décotes et 277 M€ de primes.

La visibilité des adjudications a été accrue en 2002 en augmentant leur taille et en réduisant donc leur nombre : les adjudications d'OAT et de BTAN des mois d'avril, août et décembre ont été supprimées.

Les émissions de BTF (185,4 Md€) ont été supérieures de 35,7 Md€ aux remboursements (149,7 Md€). Elles se répartissent entre 0,3% de bons d'une durée inférieure à 8 semaines, 60,4% de bons à 12-13 semaines, 21,2% de bons de 24 à 29 semaines, et 18,1% de bons de 42 à 52 semaines.

S'agissant de la dette non négociable, le remboursement des bons sur formule dont l'émission a cessé le 1<sup>er</sup> janvier 1999 se poursuit à hauteur de 860 M€ et les remboursements nets de bons des organismes internationaux, hors FMI, s'élèvent à 50 M€.

### **• Les correspondants**

Pour la première fois depuis 1999, les dépôts des correspondants ont augmenté en 2002, à hauteur de 5 Md€. Ce ressaut s'explique surtout par le niveau de la trésorerie du Fonds de réserve des retraites (FRR). La trésorerie de ce dernier, qui aurait dû être confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations en cours d'année, est restée placée auprès de l'État (pour 10,8 Md€ fin 2002) en raison du retard pris dans la constitution de ses instances de surveillance et de direction. Par ailleurs, on a pu observer un accroissement des dépôts des collectivités territoriales et établissements publics locaux (à hauteur de 1,8 Md€), phénomène qui peut

s'expliquer par le lancement de programmes d'investissement qui ne sont pas encore concrétisés, dans l'année qui suit des élections municipales.

- *Les effets et liquidités*

Cette rubrique permet notamment d'apprécier les effets sur l'année des modes de gestion active de la trésorerie et de financement à très court terme de l'État. En 2002, le portefeuille de titres pris en pension a augmenté de 14,3 Md€ et les prêts interbancaires ou aux États de la zone euro de 4,4 Md€.

## **C - LA GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2002**

La gestion de la dette et de la trésorerie de l'État incombe désormais à un service à compétence nationale rattaché à la direction du Trésor, l'agence France Trésor (AFT), créée par un arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 8 février 2001.

### **1) - L'organisation de la gestion**

#### *a) - La gestion de la dette*

La politique d'émission cherche, par la normalisation des titres émis, la transparence et la régularité des émissions (prévues dans un programme d'emprunt annuel), à renforcer la liquidité sur le marché secondaire afin d'obtenir de meilleures conditions de taux. L'agence France Trésor a par ailleurs poursuivi en 2002 sa politique de développement de titres longs indexés sur l'inflation des pays de la zone euro en créant une OATei à 30 ans.

La politique de gestion active consiste à intervenir sur le marché secondaire pour restructurer l'encours de la dette par des opérations de rachats (10,3 Md€<sup>(53)</sup> en 2002) ou des contrats d'échange (swaps) de taux (encours de 61,2 Md€ fin 2002). Les swaps conclus par l'AFT consistent à échanger pour un même nominal et une maturité différente (plus courte) un intérêt fixe contre un flux d'intérêt variable. Dans la plupart des cas, l'agence conclut simultanément un contrat symétrique échangeant le flux d'intérêt variable contre des intérêts fixes correspondant à une maturité plus courte. Cette manière de procéder permet de réduire le risque de variabilité de la charge de la dette.

Les opérations budgétaires résultant des swaps sont comptabilisées sur le compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État », créé par l'article 8 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 2000. Dans la comptabilité générale de l'État, ces opérations sont enregistrées (comme l'ensemble des opérations sur la dette négociable) en droits constatés, les intérêts courus non échus étant comptabilisés en fin d'exercice dans les comptes de charges et produits (il s'agit d'opérations non budgétaires). En outre, une comptabilité auxiliaire permet de retracer les swaps selon la présentation du plan comptable des établissements de crédit.

Les premiers contrats d'échange de taux ont été conclus fin septembre 2001 mais les premiers encaissements et décaissements (résultant des flux d'intérêts) sur le compte n° 904-22 n'ont eu lieu que six mois plus tard. En 2002, le solde budgétaire des opérations enregistrées sur le compte est positif de 155 M€ (1 512,5 M€ en dépenses et 1 667,8 M€ en recettes). Le

---

<sup>(53)</sup> 5,4 Md€ de BTAN à échéance 2003 ; 3,9 Md€ d'OAT à échéance supérieure à 2003 ; échange de 1,0 Md€ d'OATi juillet 2029 contre des OATei juillet 2032.

---

résultat prévu pour 2003 est positif de 235 M€ en comptabilité budgétaire et de 225 M€ en droits constatés.

Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2003 a créé la Caisse de la dette publique (CDP), par fusion de deux organismes : le Fonds de soutien des rentes (FSR)<sup>(54)</sup>, créé en 1937, qui intervenait de manière confidentielle sur le marché secondaire avec des instruments financiers très diversifiés afin de garantir la bonne tenue de la signature de l'État, et la Caisse d'amortissement de la dette publique, établissement public administratif ayant pour mission d'acheter des titres de la dette publique sur le marché pour les annuler ou de participer à l'amortissement des emprunts à leur échéance. La nouvelle caisse de la dette publique a le même statut juridique que l'ancienne caisse d'amortissement de la dette publique mais dispose d'instruments plus variés, à l'instar du fonds de soutien des rentes. Elle est notamment en mesure de racheter des titres de dette sans avoir à les annuler et peut disposer d'une « réserve de titres »<sup>(55)</sup> lui permettant d'alimenter le marché ou d'intervenir en cas de graves problèmes sur les marchés. L'usage de cette réserve est encadré par une délibération du conseil d'administration de cet établissement qui a adopté par ailleurs un cadre global pour le contrôle des risques. Le plan comptable de la CDP est celui des établissements de crédit. L'établissement, doté d'un comptable public (l'ACCT), sera soumis au contrôle juridictionnel de la Cour, qui s'attachera également à examiner les opérations de la CDP dans le cadre de ses travaux annuels sur l'exécution des lois de finances.

### ***b) - La gestion de la trésorerie***

Dans le cadre de la gestion active de la trésorerie, les BTF ont été complétés depuis une dizaine d'années par de nouveaux instruments : prises (depuis 1995) et mises (depuis 1998) en pensions de titres d'État, emprunts (depuis 1999) et dépôts (depuis 2000) sur le marché interbancaire ou auprès d'États de la zone euro (3 en 2002 : Belgique, Pays-Bas et Finlande).

Par ailleurs, une nouvelle convention de tenue du compte de l'État par la Banque de France est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2002. En contrepartie d'un abaissement du plafond de rémunération des dépôts du Trésor, la Banque de France met désormais en œuvre des moyens qui permettent à l'État de suivre en temps réel les opérations sur son compte et de limiter l'imputation tardive dans la journée de certaines opérations de débit (qui obligeait à une gestion prudente de la diminution de l'encours sur le compte en fin de journée, voire à rechercher dans l'urgence des ressources de trésorerie à des taux peu attractifs).

Dans l'ancienne convention, les dépôts du Trésor étaient rémunérés au taux marginal des appels d'offre de la BCE (qui se situe en pratique autour du taux des opérations principales de refinancement, soit en 2002 3,25% puis 2,75% à partir du 5 décembre) jusqu'à 1 500 M€ et au taux de la facilité de dépôt (2,25% puis 1,75%) au-delà. La nouvelle convention a ramené ce seuil à 300 M€ au 1<sup>er</sup> mai.

## **2) - La performance de la gestion**

Le « bleu » budgétaire du budget des *charges communes* associé à la loi de finances pour 2002 incluait, pour la première fois, les éléments constitutifs d'un « programme » budgétaire, au sens de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, consacré à la gestion de la dette et de la trésorerie.

---

(54) Celui-ci n'a eu aucune activité en 2002.

(55) La loi de finances pour 2003 autorise l'émission de titres pour le compte de la CDP.

### **a) - La gestion de la dette**

De 1993 à 2001, la durée moyenne de la dette financière négociable de l'État a évolué dans une fourchette étroite, comprise entre 6 ans et 6 ans et demi. Cette situation reflétait alors « *le principe général de la politique d'émission du Trésor...de ne pas prendre de pari sur l'évolution de la courbe des taux ... afin de limiter l'exposition au risque de marché lors des refinancements* »<sup>(56)</sup>.

La mise en œuvre de contrats d'échange de taux à partir de septembre 2001, puis la publication du premier programme de gestion de la dette et de la trésorerie dans le cadre de la loi de finances pour 2002 marquent un véritable tournant stratégique. L'État souhaite désormais profiter des opportunités de financement plus avantageuses à court terme en réduisant la durée moyenne de sa dette financière négociable. Cette orientation est mise en œuvre normalement principalement par des contrats d'échange de taux et subsidiairement (afin de ne pas déstabiliser le marché) dans le cadre de la politique d'émission primaire.

La durée moyenne de la dette financière négociable, qui était de 6 ans 54 jours fin 2000, s'établissait à 6 ans 47 jours hors échanges et à 5 ans 358 jours en prenant en compte les échanges fin 2001. Fin 2002, ces durées ont été ramenées respectivement à 5 ans 343 jours et 5 ans 266 jours. Ces données ne correspondent pas complètement aux cibles retenues par le programme de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État pour 2002, soit une durée moyenne de 6,2 ans avant échanges et de 5,5 ans après échanges à la fin de l'année.

Dans cette approche, la réduction était obtenue quasi-intégralement par les opérations d'échange. Mais la forte volatilité du marché et le faible niveau des taux longs ont conduit le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à suspendre le programme d'échanges en juillet 2002 : les encours nominaux des contrats d'échange de taux, qui représentaient 37 Md€ en valeur nominale au début de 2002 et avaient atteint 61 Md€ en juillet, sont donc stables depuis cette date. Dans le même temps, l'aggravation du déficit d'exécution budgétaire et le choix de financer celui-ci principalement à court terme ont conduit à une durée moyenne avant échanges inférieure à celle prévue.

Dans le « bleu » associé à la loi de finances initiale pour 2003, la stratégie de réduction de la durée moyenne est confirmée, et un nouvel objectif de durée moyenne de 5,3 ans après échanges est retenu. En revanche, l'agence France Trésor ne donne plus d'indication sur la durée moyenne avant échanges qui pourrait être atteinte à la fin de l'année et donc sur les instruments qu'elle privilégie pour réduire la durée moyenne en 2003 (émissions plus courtes ou échanges de taux). Elle a cependant indiqué à la Cour que l'objectif de durée moyenne de 5,3 ans après échanges retenu pour 2003 ne pourrait être atteint que si les opérations de swaps pouvaient reprendre dans le courant de l'année.

### **b) - La gestion de la trésorerie**

Le programme pour 2002 comprenait deux objectifs : la limitation du solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée à 200 M€ en moyenne annuelle, et une rémunération moyenne des dépôts sur le marché interbancaire égale à EONIA-0,01%.

Le solde moyen de fin de journée du compte de l'État à la Banque de France pour 2002 est en fait égal à 457 M€. L'agence France Trésor explique l'écart par l'entrée en vigueur plus tardive que prévue de la nouvelle convention entre l'État et la Banque de France sur la tenue du compte du Trésor. En effet, sous le régime de l'ancienne convention, l'État a pu bénéficier durant les quatre premiers mois de l'année d'une rémunération supérieure à celle du marché

---

<sup>(56)</sup> In rapport d'activité sur les valeurs du Trésor 1998/1999.

interbancaire, ce qui ôtait provisoirement sa pertinence à l'objectif de limitation du montant du solde de l'État à la Banque de France. Le solde moyen sur les huit derniers mois de l'année (216 M€) est en revanche proche de l'objectif. Pour 2003, la loi de finances initiale affiche l'objectif de ramener ce solde à 100 M€.

La rémunération moyenne des dépôts sur le marché interbancaire obtenue par l'État en 2002 a été proche du taux EONIA et donc meilleure que l'objectif. Selon l'agence France Trésor, ce résultat favorable serait notamment lié à l'envoi, début 2002, d'un document aux 21 SVT leur annonçant que l'agence se réservait désormais le droit de ne traiter qu'avec les meilleurs d'entre eux à certains moments de la journée. Pour 2003, le taux de rémunération des dépôts sur le marché interbancaire visé est égal à EONIA ; il est complété par un objectif concernant la rémunération des opérations de pension livrée (EONIA-0,02%).

## TITRE 4 - LA RÉGULARITÉ DE LA GESTION

### CHAPITRE I - LA GESTION DES AUTORISATIONS DE TRÉSORERIE

#### A - DISPOSITIONS APPLICABLES EN 2002

##### 1) - L'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie

Pas plus que les précédentes, la loi de finances de l'année 2002 n'a comporté, dans sa première partie, d'évaluation du « *montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* » pourtant expressément prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 31). Cependant, un tableau prévisionnel des flux de trésorerie a été inclus pour la première fois, à titre d'information, dans le bleu budgétaire des *charges communes* du projet de loi de finances pour 2002. Il a été enrichi par une projection jusqu'en 2006 dans l'annexe du projet de loi de finances pour 2003. Les montants finalement retenus dans les programmes d'emprunt communiqués respectivement en décembre 2001 et 2002 différaient cependant de ceux des tableaux inclus dans les projets de lois de finances (91,6 Md€ dans le programme d'emprunt 2002 pour 95,2 Md€ en loi de finances ; 108,5 Md€ dans le programme d'emprunt 2003 pour 113,5 Md€ en loi de finances). S'agissant de 2002, la différence s'explique, selon l'agence France Trésor, par « *la prise en compte des rachats effectués fin 2001 qui impactent le volume des amortissements à réaliser en 2002* ».

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (article 34) prévoit l'intégration dans la première partie de la loi de finances d'une évaluation des « *ressources et (...) charges de trésorerie (...), présentées dans un tableau de financement* ». Une application anticipée de cette disposition (qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005) ne poserait pas de problème de réalisation particulier (le tableau prévu étant déjà publié dans le bleu budgétaire des *charges communes*), serait conforme à l'article 31 de l'ordonnance de 1959 encore applicable et contribuerait utilement à l'information du Parlement.

##### 2) - L'autorisation générale d'emprunt, de placement et de dépôts

Les autorisations générales relatives aux opérations de trésorerie données par la loi de finances pour 2002 (article 27-II) reprenaient la formulation de 2001. Elles incluaient la possibilité de procéder à « *des emprunts à long, moyen et court terme libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change* », mais aussi à « *des conversions facultatives, à des opérations de pensions sur titres d'État, à des opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès d'États de la même zone, des rachats, des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État* ». La possibilité de procéder à des échanges de devises, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État n'a pas été utilisée jusqu'à présent.

L'article d'équilibre de la loi de finances pour 2003 (article 57-II) y ajoute la possibilité d'attribuer directement des titres de la dette publique négociable à la Caisse de la dette publique, établissement public qui a succédé au Fonds de soutien des rentes et à la Caisse d'amortissement de la dette publique (cf. page 96).

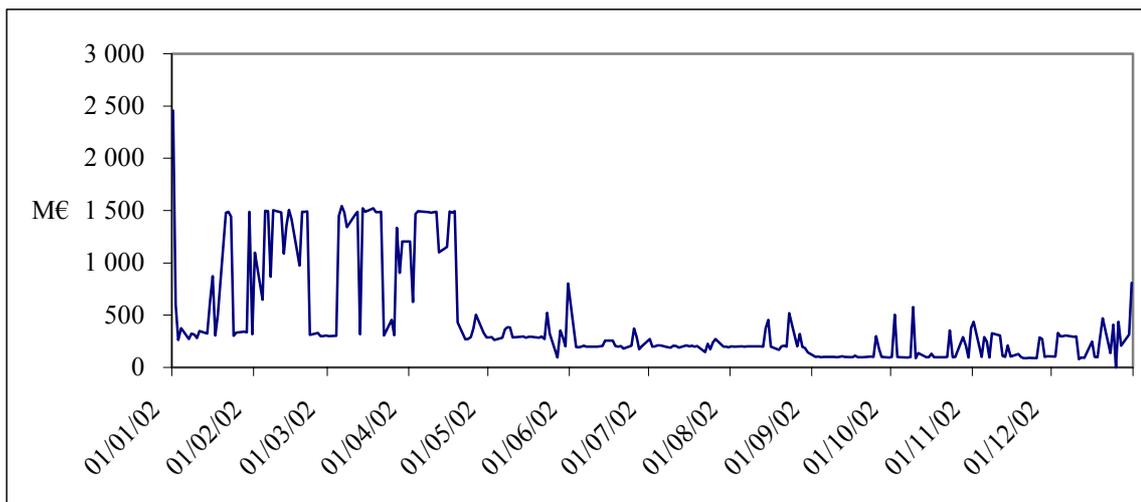
### 3) - L'interdiction des avances de la Banque de France à l'État

En application de l'article 101 du traité instituant la Communauté européenne, le solde de fin de journée du compte de l'État à la Banque de France doit être positif. Par ailleurs, en application de la convention État/IEDOM du 31 décembre 1997, le compte de l'État à l'IEDOM ne peut pas non plus être débiteur en fin de journée. Aussi, chaque jour, le compte du Trésor à la Banque de France est-il mouvementé pour abonder le compte à l'IEDOM en date de valeur J-1 pour lui permettre de faire face aux opérations des comptables d'outre-mer de la veille. L'agence France Trésor reconnaît certaines difficultés liées à la fiabilité des annonces qui lui sont communiquées sur ce « nivellement IEDOM », ce qui peut la conduire à adopter une politique de placements sur les marchés en fin de journée plus prudente les jours de versement des paies et des pensions dans les DOM.

Le solde de fin de journée du compte du Trésor à la Banque de France n'a cependant jamais été négatif en 2002.

De plus, l'agence France Trésor estime que « l'ouverture prochaine d'un point d'entrée à l'IEDOM à Paris pour la majorité des mouvements financiers initiés par les administrations financières, ainsi que la mise en œuvre concomitante d'un dispositif d'annonces par l'IEDOM au profit de l'agence France Trésor, sont de nature à favoriser la sécurisation des conditions de pilotage des flux des départements d'outre mer ».

graphique 7 : Variation du solde du compte du Trésor à la Banque de France



Source : agence France Trésor

### 4) - L'interdiction d'octroi d'un découvert aux correspondants du Trésor

L'article 26 alinéa 2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 dispose que « aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3<sup>o</sup> de l'article 25 ». Cette disposition se substitue à l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui était moins restrictif, l'interdiction de découvert s'appliquant « sous réserve des dispositions particulières concernant les comptes courants des États étrangers et des banques d'émission de la zone franc ». Sur cette base, le découvert du compte de la Banque du Mali (comptes 444-221 à 223) est désormais irrégulier<sup>(57)</sup>.

<sup>(57)</sup> Cf. par ailleurs, dans le fascicule II.

On peut également noter que l'alinéa 3 de l'article 26, qui prévoit que « *sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer leurs disponibilités auprès de l'État* » ne s'appliquera qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Actuellement, une autorisation du ministre des finances (en pratique le trésorier-payeur général) permet d'autoriser des placements de trésorerie dans certains cas particuliers définis par circulaire. Seule une disposition de loi de finances votée avant la fin de l'année 2003 pourra permettre de reconduire ou de modifier ce dispositif.

## B - DISPOSITIONS APPLICABLES EN 2006

### 1) - Une nouvelle définition des opérations de trésorerie

Le périmètre des opérations de trésorerie est redéfini et précisé par les articles 3 et 25 de la loi organique, ce qui devrait mettre fin aux confusions entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie relevées par le passé. Il en découlera notamment la nécessité de rebudgétiser les charges et produits constatés lors des opérations de rachat de dette. En revanche, les primes et décotes constatées lors des émissions d'OAT et de BTAN resteront des opérations de trésorerie.

### 2) - La fixation du montant définitif des ressources et charges de trésorerie par la loi de règlement

L'application de l'article 37 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 implique un recensement précis de ces ressources et de ces charges.

### 3) - Le respect du plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an

L'article 34 de la LOLF dispose que la loi de finances doit fixer le « *plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an, appréciée en fin d'année* ». Cette disposition n'est applicable qu'à partir de la loi de finances pour 2006. L'interprétation retenue par le gouvernement et le Parlement est que cette disposition vise la fixation d'un plafond pour la variation de la dette négociable de plus d'un an « à l'émission », soit la variation du stock des OAT et des BTAN du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre de l'année considérée.

En 2002, en retenant comme mesure les encours nominaux<sup>(58)</sup>, la variation constatée est la suivante :

OAT	+34,72 Md€
BTAN	-7,15 Md€
<b>Total</b>	<b>+27,57 Md€</b>

Le gouvernement a donné une estimation du plafond tel qu'il pourrait être voté à partir de 2005 dans l'annexe du projet de loi de finances pour 2003 consacrée aux **charges communes**. Ce plafond (48,5 Md€) correspond à la variation découlant du tableau de financement prévisionnel (43,5 Md€) augmenté d'une marge censée couvrir les aléas de la prévision budgétaire et des variations des taux courts.

<sup>(58)</sup> Sans prendre en compte l'effet de l'indexation des OATi.

Le mode de financement du déficit de l'exécution budgétaire en 2002 (par l'émission de titres à moins d'un an) illustre cependant les limites de cette disposition comme instrument de maîtrise des finances publiques par le Parlement.

#### **4) - Le compte de commerce**

En application de l'article 22 de la loi organique, un compte de commerce regroupera l'ensemble des « *opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État* », ce qui permettra d'apprécier plus globalement la gestion de la dette et de la trésorerie. Le dispositif actuel devra donc être modifié, le compte de commerce n° 904-22 « gestion active de la dette » ne retraçant que les opérations budgétaires résultant des swaps de taux.

## CHAPITRE II - LA GESTION DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES

### I - L'INFORMATION DU PARLEMENT RESTE IMPARFAITE

En dépit des améliorations apportées, plusieurs dispositions de la loi de finances pour 2002 se sont avérées de nature à altérer la sincérité du document budgétaire soumis au vote du législateur au sens de l'article 32 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

#### A - UNE PRESENTATION DU BUDGET QUI DOIT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE<sup>(59)</sup>

1. Suite aux observations précédemment formulées par la Cour, des progrès ont été constatés en 2002 dans la présentation des politiques financées sur le budget de l'État, soit par une répartition des moyens plus conforme aux responsabilités respectives des ministères, soit au moyen d'une clarification opérée au sein même des fascicules budgétaires.

Peuvent notamment être cités, outre la budgétisation de la rémunération des membres de cabinets ministériels payées antérieurement sur les fonds spéciaux, le transfert sur le budget des *anciens combattants* des majorations des rentes des anciens combattants et victimes de guerre, précédemment supportées par le budget des *charges communes* (73,2 M€), et le rattachement au budget des *affaires étrangères* de la contribution de la France au fonds européen de développement (FED). Si cette dernière modification complique dans l'immédiat la lecture du budget en faisant apparaître une progression optique des crédits ouverts (+596 M€ pour le seul FED soit une augmentation globale de 12,8%) alors qu'ils diminuent à périmètre constant (-2,4%), elle contribue à une meilleure identification des moyens mis à la disposition de l'action extérieure de la France. On peut attendre le même résultat du transfert sur le titre II, en 2003, des indemnités des parlementaires français au Parlement européen.

Le double transfert à l'assurance maladie, à partir du budget *santé-solidarité*, du financement des stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine (qui s'achèvera en 2003) et, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, des dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse participe de ce même effort de clarification. La Cour regrette néanmoins que ce dernier aménagement ait pu être mis en œuvre sans que l'État ait soldé la dette dont il reste redevable à l'égard de la CNAM. L'inscription sur le budget des *charges communes*, en loi de finances 2003, des crédits d'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (152,6 M€ d'AP et 94,3 M€ de CP en 2002) concrétise par ailleurs une évolution que la Cour avait appelée de ses vœux à de nombreuses reprises.

Plusieurs modifications de nomenclature ont amélioré la lisibilité des documents budgétaires. Ainsi a été achevée l'intégration des crédits de la *sécurité routière* dans les fascicules *transports et sécurité routière* et *services communs*. Relèvent de la même logique les dispositions introduites dans le budget de la *défense*, et reprises en loi de finances 2003, pour tirer les conséquences du changement de statut de la direction des constructions navales (transfert sur le titre III) et pour prendre en compte les recommandations de la Cour (budgétisation des établissements de la direction des centres d'expertise et d'essais de la direction générale de l'armement).

<sup>(59)</sup> Le traitement réservé aux emplois de l'État est abordé dans les développements relatifs aux autorisations d'emploi du présent rapport, pp. 46 et suivantes.

2. Toutefois, les documents budgétaires retracent encore imparfaitement les actions de l'État et l'effort de clarté engagé doit être poursuivi.

La lisibilité du budget est affectée par l'éparpillement des moyens budgétaires qui concourent à la mise en œuvre de certaines actions de l'État ; c'est le cas par exemple de la contribution des différents ministères au fonds d'intervention pour la ville (FIV), qui donne lieu à de nombreux mouvements en gestion qui, pour réguliers qu'ils soient au regard des normes budgétaires et comptables, ne permettent pas de donner au Parlement une information préalable complète sur les interventions publiques engagées dans le cadre de la politique de la ville, que le budget de la *ville* ne suffit pas à retracer.

Il en est ainsi des dotations inscrites sur le budget de l'*enseignement scolaire*, qui ne reflètent que partiellement l'effort consenti en faveur de ce secteur, auquel contribuent aussi les budgets de l'*agriculture* (enseignement agricole), des *affaires étrangères* (enseignement français à l'étranger) et de la *défense* (écoles militaires), ainsi que, pour plus de 3 Md€ au titre des pensions, les budgets de l'*emploi* et des *charges communes*.

De même, le chapitre 46-90 du budget des *charges communes*, qui vise à identifier les subventions d'équilibre versées par l'État aux différents régimes spéciaux de sécurité sociale, ne permet pas une appréhension exhaustive de la charge supportée à ce titre par le budget général. Il ne comprend pas, en particulier, les versements opérés au bénéfice du régime de retraites de la SNCF, imputés sur le budget des *transports et de la sécurité routière*, ou en faveur du régime des marins, inscrits sur le budget de la *mer*.

Certaines imputations apparaissent inadéquates au regard de l'impératif de clarté de la loi de finances : pour reprendre l'exemple du budget de l'*enseignement scolaire*, la Cour relève que s'y trouvent toujours rattachés, sans justification, les crédits de pensions de l'ensemble des personnels de l'éducation nationale ainsi que les crédits et emplois de l'administration centrale de la *recherche*, et que la construction actuelle du budget entretient notamment une confusion préjudiciable des charges de fonctionnement et de personnel des chapitres des 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> parties du titre III relatifs aux services déconcentrés. Il n'est pas non plus possible d'identifier en l'état les dépenses dédiées à l'enseignement post-baccalauréat.

## B - DES LACUNES DANS LA FIXATION DES DOTATIONS

Le principe de sincérité budgétaire implique notamment que soient inscrits dans la loi de finances les crédits propres à assurer la couverture de l'ensemble des dépenses dont les informations disponibles et les prévisions qui peuvent raisonnablement en découler laissent penser qu'elles seront exigibles au cours de l'exercice au titre duquel le budget est préparé et soumis au Parlement. Il résulte de cette exigence que les moyens pour lesquels est sollicitée une autorisation parlementaire doivent correspondre aux charges prévisibles et doivent donc être à la fois suffisants pour permettre à l'État d'honorer ses dettes et calculés au plus juste des besoins de manière à ne pas laisser inemployés les crédits votés, dont dépend par ailleurs le niveau des recettes soumis au vote.

L'analyse des ouvertures de crédits demandées au législateur en 2002 laisse pourtant apparaître qu'il n'a été qu'imparfaitement satisfait à cet impératif.

1. La Cour a pu constater, tout d'abord, au-delà de la marge d'incertitude qui s'attache à l'exercice de prévision, qu'un nombre élevé de dotations budgétaires ont été manifestement sous-dotées en loi de finances initiale.

Ce fut le cas, par exemple, des crédits destinés à assurer le versement du revenu minimum d'insertion (RMI), au titre duquel le budget *santé-solidarité* a bénéficié d'une ouverture en collectif de 925 M€, dont la moitié au titre de dettes sur exercice antérieur. Comme en 2002, la

dotations 2003, qui n'intègre pas le financement de la prime de Noël (225 M€ en 2002), pourrait s'avérer très insuffisante par rapport aux besoins. Le même budget a enregistré un nouvel abondement (304 M€) sur le chapitre 47-19 « organisation du système de soins » en LFR 2002 - qui s'ajoute à celui opéré en LFR de décembre 2001 (304,9 M€), intégralement reporté - au titre du remplacement des agents hospitaliers absents.

Pour leur part, les mesures d'allègement du coût du travail, inscrites sur le chapitre 44-77 du budget de l'*emploi* à hauteur de 731,85 M€ en loi de finances initiale, ont nécessité en LFR une mesure majorant la dotation de 77% alors même que l'ordre de grandeur de la dépense, si celle-ci ne pouvait être anticipée avec précision, était néanmoins prévisible.

La situation du budget de la *défense*, à propos duquel la Cour a déjà souligné les entorses faites au principe de sincérité, reste symptomatique de la tentation de sous-évaluer certaines dotations en contradiction avec les prévisions de dépenses assises sur le constat des insuffisances chroniques des exercices précédents. Des ouvertures en loi de finances rectificatives ont été effectuées, pour des montants élevés, sur des lignes budgétaires dont le niveau de consommation est pourtant fortement prévisible. Ces abondements ont servi à couvrir les insuffisances de crédits de personnel -singulièrement des charges liées au paiement de l'indemnité de sujétion dans le cadre des opérations extérieures (OPEX) (+375 M€) et des mesures liées à la revalorisation de la condition militaire (+189 M€)- et à rebaser les dotations destinées à couvrir le passif accumulé au titre des loyers de la gendarmerie et à apurer la dette envers la SNCF (+129 M€). Au total, les crédits ouverts au bénéfice du budget de la *défense* ont ainsi été accrus (hors pensions) de 7,5% par rapport aux moyens initialement soumis au vote parlementaire.

Sans qu'il paraisse utile d'en examiner de nouveau le détail, il convient enfin de mentionner que plusieurs chapitres continuent de faire l'objet de sous-dotations chroniques, générant une situation -déjà signalée par la Cour- qui ne peut être jugée satisfaisante au regard des impératifs de clarté et de sincérité du budget. C'est le cas, par exemple, des chapitres 42-31 (contributions obligatoires aux dépenses internationales) et 68-02 (participation de la France au fonds européen de développement - FED) du fascicule *affaires étrangères* et du chapitre 31-97 (rémunération des personnels enseignants non titulaires) du budget de l'*enseignement scolaire*. Cela est vrai également de lignes budgétaires qui n'ont pas été dotées en loi de finances initiale en dépit du caractère prévisible de la dépense, tels le chapitre 57-10 du budget de la *mer* (dépenses d'urgence du plan Polmar) et les chapitres 53-47 et 63-44 (investissements routiers) du budget des *transports et de la sécurité routière*. S'agissant de ce dernier, l'incertitude sur le montant précis des dividendes attendus des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ne suffit pas à justifier l'absence de crédit pour des opérations pourtant déjà programmées.

2. A l'inverse, la construction du budget de l'État pour 2002 a donné lieu, comme cela avait déjà été le cas au cours des exercices précédents, à l'inscription sur certaines lignes de crédits délibérément excessifs par rapport aux besoins qu'il était permis d'anticiper.

Pour des raisons d'affichage, les chapitres 46-91 du budget des *charges communes* et 46-32 du fascicule *santé-solidarité*, qui supportent les crédits destinés au financement d'actions en faveur des rapatriés, continuent de faire l'objet d'ouvertures de crédits qui s'avèrent très supérieures aux dépenses effectives, induisant de manière chronique des niveaux de consommation anormalement bas (respectivement 60 et 33% en 2002).

La dotation des chapitres 46-60 et 67-10 du budget de la *ville*, destinée au financement du fonds de revitalisation économique (FRE), accuse un taux d'exécution encore faible (respectivement 21,9 et 56,8%) qui témoigne du caractère peu réaliste du montant des crédits ouverts. Il en est de même des crédits soumis au vote du Parlement, sur le budget des *services généraux du Premier ministre (SGPM)*, au titre de l'action sociale interministérielle (chapitre

34-94), qui se trouvent systématiquement surévalués en loi de finances initiale alors que les actions effectivement mises en place exigent des moyens très inférieurs (35,6% en 2002).

Les dépenses constatées en 2002 sur le chapitre 44-70 du budget de l'*emploi* pour la conduite d'opérations d'insertion par l'économique (167,2 M€) correspondent au montant des crédits votés en loi de finances initiale (164,6 M€) mais sont en net retrait par rapport aux crédits ouverts (300,8 M€) compte tenu des reports de l'exercice précédent (120,7 M€). Il s'agit notamment de charges non acquittées en 2001 (dont 59,2 M€ dus à l'ACOSS et à la MSA). Dès lors, la dotation initiale apparaît d'autant plus surévaluée que les services du ministère justifient le taux de consommation chroniquement très faible du chapitre par l'inadaptation du mode de financement mis en place.

Le chapitre 54-90 du budget des *charges communes*, qui a vocation à financer, en cas de besoin, l'apport de l'État au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques, s'il n'est plus doté en loi de finances initiale, bénéficie de reports élevés (426,9 M€) alors même qu'il ne supporte aucune dépense depuis plusieurs années. Dans ces conditions, les montants en cause constituent *de facto* une réserve de crédits inemployés qui ne correspond pas à un besoin effectif et dont le maintien altère la portée de l'autorisation parlementaire.

Même s'il s'agit de montants moindres, un constat similaire peut être fait sur le budget de la *recherche*. Le montant des crédits consommés (488,6 K€ en 2002) sur le chapitre 37-02 « subvention au comité national d'évaluation de la recherche » demeure en effet très inférieur aux crédits ouverts (1 379,4 K€) et même à la dotation inscrite en loi de finances initiale (687,4 K€). Malgré ce décalage persistant, qui a déjà fait l'objet d'observations de la Cour, une ouverture intervient chaque année en loi de finances rectificative sur ce chapitre, inscrit à l'état H, qui génère des reports très élevés - et croissants - mais qui contribue à amortir les effets de la régulation budgétaire. Une même préoccupation paraît inspirer, par exemple, le calibrage des chapitres 34-96 « dépenses informatiques » et 67-58 « recherche scientifique » du budget de l'*équipement*.

### C - DES ENTORSES ENCORE FRÉQUENTES AUX PRINCIPES BUDGETAIRES

La qualité des imputations budgétaires est une condition nécessaire à la sincérité du budget et à la lisibilité par le Parlement des documents soumis à son appréciation. L'analyse de la loi de finances 2002 témoigne pourtant des conditions encore imparfaites dans lesquelles cette exigence est prise en compte. Si cette observation trouve à s'appliquer à la plupart des fascicules, quelques exemples, dont certains ont déjà fait l'objet de recommandations de la Cour, méritent plus particulièrement d'être mentionnés.

Le chapitre 46-90 du budget des *charges communes*, qui regroupe depuis 2000 les versements effectués à divers régimes de sécurité sociale, retrace aussi indûment les dépenses de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) versée aux exploitants agricoles. Il s'agit pourtant d'une prestation prise en charge par l'État et, en aucun cas, d'une subvention d'équilibre.

Sur le budget *santé-solidarité*, les moyens de fonctionnement des services portés sur le chapitre 34-98 sont constitués à 46% du produit de fonds de concours sans lien direct avec le fonctionnement des services. Ce fut par exemple le cas en 2002 de la participation de la CNAMTS, pour 198,2 M€, à l'achat, au stockage et à la livraison de traitements des pathologies résultant d'actes terroristes, dans le cadre du plan *Biotox*.

S'agissant du calendrier des opérations budgétaires, la correcte information du Parlement et la portée de l'autorisation qu'il est appelé à donner sont fréquemment altérées par les modalités de gestion des crédits retenues. Par exemple, la mise en place de la notification d'autorisation de paiement et l'engagement comptable correspondant à la première tranche d'un marché lié au

développement du missile M-51 ont été effectués fin 2002 sur le budget de la *défense*, pour un montant de 1 339 M€, par anticipation de l'ouverture de crédits attendue en loi de finances rectificative. Si elle prend acte du fait que cette option visait à éviter à l'État d'avoir à acquitter les indemnités contractuelles attachées au marché, la Cour considère qu'elle n'en est pas moins irrégulière et qu'il eût été souhaitable, à tout le moins, de lui préférer le recours à un redéploiement de crédits en gestion.

Suite aux observations formulées par la Cour dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, les modalités de mise en place des projets d'investissement conduits sur le budget des *transports et de la sécurité routière* ont donné lieu à l'adoption de dispositions propres à remédier, au moins partiellement, aux pratiques en vertu desquelles l'administration pouvait engager l'État, pour des montants généralement élevés, sans que soit préalablement sollicitée l'autorisation du législateur.

Une circulaire ministérielle enjoint aux préfets de n'engager désormais juridiquement l'État, notamment dans le cadre des contrats de plan passés avec les régions, qu'après qu'ont été affectées l'ensemble des autorisations de programme nécessaires. Par ailleurs, un décret en Conseil d'État du 3 septembre 2002 subordonne l'ouverture d'une autorisation de programme provisionnelle au respect de la limite de la prévision des recettes du fonds de concours par lequel doit être assuré son financement. Cette mesure, applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003, est plus conforme au respect de l'autorisation parlementaire, même si les ouvertures de crédits ne devraient en toute rigueur intervenir que lorsque les fonds attendus ont été encaissés.

Enfin, sans qu'elle soit à proprement parler irrégulière, la pratique consistant à recourir indifféremment, pour procéder à l'ouverture de crédits au titre de dépenses permanentes de l'État, à la loi de finances initiale ou aux collectifs budgétaires aboutit à fractionner l'autorisation budgétaire et la communication de l'information s'y rapportant. Elle réduit, ce faisant, la capacité du législateur de décider et de contrôler, en toute connaissance de cause, les moyens mis à la disposition du gouvernement.

Mise en œuvre dans une perspective d'affichage propre à contrarier le principe organique de sincérité budgétaire, cette technique, qui vise à alléger artificiellement les ouvertures en loi de finances initiale (sur le fondement de laquelle sont le plus souvent établies les comparaisons pluriannuelles), se traduit soit par des abondements en loi de finances rectificative qui donnent lieu à ordonnancement ou bien qui sont reportés à l'exercice suivant.

En 2002, des crédits (19 M€) ont, par exemple, été ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année sur le chapitre 46-32 « actions en faveur des rapatriés » du budget *santé-solidarité*, alors qu'aucun besoin n'était identifié sur cette ligne inscrite à l'état H, générant ainsi un report de 34,8 M€ pour une dépense annuelle de 16,8 M€, qui aurait pu être couverte par les seuls reports en provenance de l'exercice 2001 (17,8 M€). L'exécution sur le chapitre 34-98, qui a vocation à regrouper les moyens de fonctionnement des services, se solde par des reports élevés (80,6 M€ soit 18,3% des crédits ouverts), alors même que le chapitre a fait l'objet d'abondements successifs en gestion par le biais d'un décret de virement (+8,1 M€) et d'un décret de répartition pour dépenses accidentelles (+1,5 M€), mais aussi de deux ouvertures en collectif de fin d'année (+13,28 M€).

De la même façon, 61 M€, correspondant au financement de 30 000 contrats emploi-solidarité, ont été ouverts en décembre 2002 sur l'article 41 du chapitre 44-70 du budget de l'*emploi*, en dépit de la diminution constante du nombre des contrats, des ajustements de crédits intervenus en gestion (-28,6 M€), des annulations effectuées sur le chapitre en application de la régulation budgétaire (-102 M€) et des reports sur l'exercice suivant (45,7 M€), sans qu'il soit pour autant fait état d'impayés au 31 décembre 2002.

## II - L'EXECUTION S'ECARTE SENSIBLEMENT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

### A - UNE GESTION FORTEMENT MARQUEE PAR LA REGULATION BUDGETAIRE

1. La gestion 2002 a fait l'objet de mesures de régulation qui se distinguent sensiblement, surtout dans leurs modalités, des dispositifs retenus au cours des exercices précédents. La *régulation républicaine*, traditionnelle en année électorale, qui institue un plafonnement des capacités d'engagement sur les dotations disponibles sur les différents budgets ministériels, a été complétée, début août, par un gel conservatoire des crédits en vue d'éventuelles annulations et par la fixation d'objectifs de reports sur 2003.

Sur le principe, la Cour a déjà eu l'occasion de confirmer que la mise en œuvre de mesures visant à assurer, en cours d'année, la maîtrise des dépenses publiques et à limiter, en particulier, le déficit du budget de l'État ne contrevenait pas, selon elle, aux règles en vigueur, dès lors notamment que l'autorisation budgétaire issue du vote parlementaire constituait, en matière de dépenses, un plafond que le gouvernement ne pouvait outrepasser mais qu'il lui était loisible, si les circonstances le justifiaient, de ne pas atteindre. Par ailleurs, les dispositions de la loi organique qui assujettissent toute annulation à la constatation que les crédits sont effectivement *sans objet* trouvent *de facto* à s'appliquer si le gouvernement décide que la charge correspondante ne sera pas exposée au cours de l'exercice.

Enfin, le recours à des mises en réserve de crédits constitue la condition nécessaire de l'effectivité des mesures de régulation (annulations ou reports de crédits).

2. S'agissant de son incidence globale sur les moyens mis à la disposition des services, il apparaît que la régulation budgétaire mise en place en 2002 a été d'une ampleur moindre que celle des exercices précédents. Les annulations associées aux deux collectifs s'élèvent à 2,5 Md€, hors celles portant sur les crédits du titre I, contre 3,7 Md€ en 1999, 3,6 Md€ en 2000 et 2,8 Md€ en 2001. Encore ont-elles porté pour une large part sur des dotations au titre desquelles ont pu être mobilisées des économies de constatation, comme ce fut le cas du chapitre 31-94 « mesures générales intéressant les agents du secteur public » du budget des *charges communes* pour 445 M€, du chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » du budget de l'*urbanisme et du logement* pour 211,5 M€ et de plusieurs dotations du titre IV du budget de l'*emploi* destinées à financer des mesures d'insertion et de formation professionnelle pour 200 M€.

3. Si le volume des mesures de régulation ne s'est pas accru en 2002, les modalités de leur mise en œuvre paraissent, en revanche, avoir plus fortement perturbé la gestion budgétaire. Le caractère forfaitaire des mises en réserve présentait l'avantage de la simplicité ; il a aussi conduit à certaines situations délicates quand il s'est appliqué indistinctement à des chapitres qui ne pouvaient supporter les taux de gel de droit commun. Les aménagements ponctuellement négociés ont permis de prendre en compte la plupart des cas spécifiques, mais la formule a suscité une moindre adhésion des gestionnaires que les contrats de gestion pratiqués en 2001.

La complexité d'un mécanisme qui combinait, au-delà du « *gel républicain* », des mises en réserve et des obligations de report, et qui exigeait notamment que soient distingués les crédits pouvant ou non être délégués (c'est-à-dire susceptibles d'être engagés mais pas mandatés), a constitué une contrainte forte pour les ministères, dont elle a parfois révélé les graves lacunes au regard tant de leur capacité à hiérarchiser des priorités que de leur aptitude à mettre en place des outils adaptés de prévision et de suivi des dotations et des programmes. Cet état de fait ne

manque pas d'être préoccupant dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

Il s'est trouvé amplifié, en 2002, par l'incertitude qui a prévalu tout au long de la gestion sur le calendrier de la régulation budgétaire, suscitant un certain attentisme de la part des gestionnaires, et par le caractère très tardif, sauf exceptions ponctuelles, de la levée des mises en réserve. A titre d'exemple, près de 60% des ordonnancements opérés sur le budget de *l'écologie et du développement durable* sont intervenus au cours du dernier trimestre. Le fait que les crédits ont le plus souvent été rendus disponibles en toute fin d'exercice a contribué dans certains cas à ramener mécaniquement à des niveaux plus habituels les taux de consommation. Il est aussi à l'origine de reports de charges sur l'exercice 2003 significatifs.

L'intervention après la date limite de délégation des crédits des mesures de levée du gel budgétaire explique, en outre, que les annulations aient massivement porté, dans certains ministères, sur les moyens des services déconcentrés. Alors qu'ils représentent 31% des dotations de fonctionnement inscrites sur le chapitre 37-90 du budget des *affaires étrangères*, les postes à l'étranger ont supporté plus de 40% des annulations ; de surcroît, compte tenu de la part constituée par les dépenses obligatoires, les crédits de travaux et d'équipement y ont subi des annulations comprises entre 40 et 60%. Un phénomène comparable a été constaté, par exemple, sur le budget *santé-solidarité*, sur lequel 92,5% des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale ont été gelés. Il en est résulté deux conséquences majeures : de nouveaux retards ont été pris dans la mise en œuvre des opérations de restructuration visant à améliorer l'accueil dans les établissements sanitaires et sociaux ; surtout, le choix d'annuler pour des montants égaux des autorisations de programme et des crédits de paiement engendrera, au cours des prochains exercices, des difficultés accrues de couverture des AP par des CP, ce qui perturbera nécessairement l'exécution des programmes d'équipement votés par le Parlement.

4. Enfin, le recours systématique, pour limiter les charges en exécution, à une formule de reports obligatoires sur l'exercice suivant, s'il peut constituer un outil efficace de pilotage du solde budgétaire, ne doit pas, cependant, nuire à la lisibilité des crédits ouverts et a fortiori des crédits votés.

## **B - DES OPERATIONS DE GESTION IRREGULIERES OU CONTESTABLES**

Comme chaque année, des mouvements de sens contraire ont été opérés en 2002. Sur le fascicule des *charges communes*, 50 M€ ont été annulés en juillet, par voie réglementaire sur le chapitre 11-06 « service de la dette négociable à court terme », et 51 M€ ont été ouverts par le collectif de décembre (ces mouvements auraient été justifiés par la baisse des taux d'intérêt et l'ajustement du programme d'émission et de rachats de bons du Trésor). Sur les chapitres 15-01 « remboursements et dégrèvements d'impôts directs » et 15-02 « remboursements et dégrèvements d'impôts indirects », les annulations opérées en juillet (respectivement 1 339 et 810 M€) ont été suivies d'ouvertures en loi de finances rectificative de fin d'année (923 et 216 M€).

Le chapitre 68-02 « participation de la France au fonds européen de développement – FED » du budget des *affaires étrangères* a enregistré successivement une ouverture de crédits de 137 M€ dans la loi de finances rectificative d'août 2002 et une annulation de 45 M€ en collectif de fin d'année, sans autre explication qu'une erreur de prévision.

Certains mouvements opérés en cours d'exercice portent atteinte à la nature des crédits. Ainsi, les crédits versés aux organismes agricoles sur le chapitre 44-53 du budget de *l'agriculture* font masse de ressources destinées à assurer non seulement les interventions des

offices mais aussi la rémunération de leur personnel, leur fonctionnement courant et leurs investissements.

Par ailleurs, la Cour rappelle que les contractions de recettes et de dépenses sont irrégulières au regard des dispositions budgétaires en vigueur. Elle relève à ce titre le traitement réservé, sur le chapitre 44-53 du budget de *l'agriculture*, qui supporte en particulier la couverture des dépenses de garantie agricole, au remboursement obtenu de la Commission européenne d'une pénalité de 17,4 M€ versée en 1998 et qui a été imputée pour partie (7,1 M€) au financement de l'apurement 2002 des aides du FEOGA-garantie.

S'agissant des opérations diverses conduites en gestion, la Cour constate que des annulations d'autorisations de programme et de crédits de paiement ont été opérées en février 2002 sur le chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat » du budget de *l'urbanisme* et du *logement* (pour 4,7 M€) et sur le chapitre 53-47 « investissements de l'État dans le domaine routier » du budget des *transports et de la sécurité routière* (pour 7,6 M€), qui est pourtant fortement contraint, sans qu'ait pu être fournie, conformément aux exigences de la loi organique, la justification du fait que ces crédits étaient devenus sans objet. Dans le même temps, des montants équivalents étaient portés, par décret d'avance, sur le compte des prêts du fonds de développement économique et social (FDES) afin de réduire le déficit de la compagnie aérienne Air Lib.

## CHAPITRE III - LES OPÉRATIONS DE FIN D'EXERCICE

La fin de la gestion 2002 n'a pas été marquée par des arbitrages de recettes ou de dépenses entre exercices s'inscrivant dans une politique délibérée d'ajustement du solde d'exécution et comparables par leur ampleur à ceux constatés avant 2000. En revanche, avec la comptabilisation tardive d'opérations relevant de l'exercice 2001<sup>(60)</sup>, cette fin de gestion 2002 a confirmé que le résultat budgétaire demeure le reflet d'un solde de caisse plus que celui de la situation patrimoniale de l'État.

Au-delà de ces constatations, la fin du dernier exercice clos a illustré trois difficultés relatives au montant des opérations en période complémentaire, aux réserves constituées par l'État auprès de certains établissements et aux comptes d'imputation provisoire (ce dernier point étant abordé dans le fascicule II du présent rapport).

### 1) - Le montant des opérations en période complémentaire

Le volume des opérations réalisées en fin de gestion a été plus élevé pour l'exercice 2002 que pour l'exercice 2001, en raison, notamment, de la mobilisation en janvier de certaines ressources non fiscales. L'activité de l'ACCT en fin de gestion a d'ailleurs été intense.

Quoique constaté durant toute la période comprise entre le 1<sup>er</sup> décembre et la clôture de l'exercice au 24 janvier 2003, cet accroissement du montant a été en particulier sensible au cours de la période complémentaire, entre le 1<sup>er</sup> et le 24 janvier 2003. Bien que peu raccourcie par rapport à celle de 2001, la période complémentaire 2002 a comptabilisé à peine moins de dépenses et un montant de recettes non fiscales deux fois plus élevé.

De ce fait, le profil de l'exécution budgétaire ne répond pas encore à l'objectif inscrit à l'article 28 de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001, selon lequel les ordonnateurs ne recourent à la période complémentaire qu'à titre véritablement exceptionnel.

En raison d'un montant accru des encaissements de recettes, la période complémentaire de 2002 s'est en outre conclue par un solde positif, alors que le solde avait été négatif au cours de la période complémentaire de l'exercice précédent.

### 2) - Les réserves constituées par l'État auprès de certains établissements

Une partie des recettes non fiscales de fin d'exercice a été mobilisée dans des conditions qui n'apportent pas de garantie quant au niveau normal de prélèvement sur les réserves que l'État a constituées auprès de certains des établissements qui lui sont liés. Deux cas appellent à cet égard des observations :

- *La trésorerie du compte de l'État chez NATEXIS-Banque*

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a demandé à NATEXIS-Banque, le 24 janvier 2003, soit le dernier jour de la période complémentaire, de reverser à l'État, sur la ligne de recettes non fiscales n° 807, une somme de 200 M€ prélevés sur l'excédent de

---

(60) Trois opérations : 1) Versement de 2 M€ à la SNCF, sur le chap. 46-03 art. 10, d'une somme correspondant au remboursement de fonds dus à la SNCF pour des cartes de réductions de tarifs au titre de 2001 ; 2) Paiement de près d'1 M€ au titre de la garantie de change accordée, pour 2001, aux avoirs en compte d'opération de la Banque centrale des Comores ; 3) Paiement de 62 M€ au titre de la même garantie de change, pour 2001, à la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

trésorerie du compte des garanties de taux d'intérêt accordées et géré par NATEXIS pour le compte de l'État. La décision a été justifiée par le ministre, dans une note en date du 21 janvier 2003, par le "bas niveau des taux d'intérêt constaté en 2002 sur les marchés", niveau qui a permis la constitution d'un "excédent important". Il est à noter toutefois :

- que ce reversement de 200 M€ est venu en sus de celui de 135 M€ prévu en loi de finances initiale et qui avait déjà été effectué en 2002 sur ce même compte ;
- que le gouvernement avait toute latitude pour soutenir ses arguments lors de l'examen, en décembre, du projet de loi de finances rectificative et pour proposer en conséquence au Parlement de modifier le montant des recettes inscrites sur la ligne correspondante.

On peut donc faire l'hypothèse que le montant estimé des recettes de la ligne 806 n'a pas été modifié en loi de finances rectificative afin de préserver une certaine capacité d'arbitrage sur le niveau du solde final d'exécution budgétaire.

• **La trésorerie du compte de l'État à la COFACE (Assurance-crédit à moyen-terme)**

Le prélèvement demandé, en période complémentaire de l'exercice 2002, sur le compte État de la COFACE, a été de 0,9 Md€, dont 0,4 Md€ versés le 10 janvier 2003 et 0,5 Md€, le 23 janvier 2003. Certes, contrairement à ce qui s'est produit pour le compte de l'État chez NATEXIS, ce montant de 0,9 Md€ rentrait dans le total des prélèvements prévus pour l'exercice, en loi de finances initiale, puis en loi de finances rectificative, sur la trésorerie de la COFACE. On observe toutefois que, de 2000 à 2002, le solde de trésorerie a diminué de 29%, et que, dans le même temps, le prélèvement annuel au profit du budget de l'État a augmenté de 230%.

Tableau 33 – Evolutions du solde de trésorerie et des reversements de la COFACE – 2000-2002  
En millions d'euros

	2000	2001	2002	Variation 2002 / 2000
Solde de l'Assurance-crédit moyen-terme, au 31.12	3 062	3 094	2 156	-906 (-29%)
Total des reversements à l'État dans l'année	457	1 219	1 509	1 052 (+230%)

Source : COFACE - février 2003

Compte tenu de l'imprévisibilité relative des risques et donc des charges pesant sur ce type d'organismes, il est normal que les prélèvements effectifs puissent être en définitive d'un montant inférieur ou supérieur au montant prévu par les lois de finances. En revanche, le fait que la décision fixant le montant final du prélèvement intervienne en période complémentaire et de façon discrétionnaire, quant au montant et à l'exercice d'imputation, c'est-à-dire sans qu'aucune procédure d'encadrement ne garantisse au Parlement la neutralité des appréciations, nuit à la transparence des décisions.

*La Cour recommande que le gouvernement instaure, pour ce type de prélèvements, des procédures plus explicites.*

## **TITRE 5 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001**

### **CHAPITRE I - SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE**

Dans le cadre de sa mission d'assistance du Parlement prévue par l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes entend assurer d'ici à 2006 un contrôle précis de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001. Ce contrôle concerne le pilotage et le respect du calendrier de la réforme, la nouvelle structuration du budget de l'État, la mesure de la performance et les nouveaux modes de gestion publique. La réforme comptable est, quant à elle, présentée dans le fascicule sur les comptes du présent rapport.

#### **I - LE PILOTAGE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF**

##### **A - UNE LONGUE INCERTITUDE SUR LE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL**

###### **1) - Le dispositif initial**

Une première organisation pour conduire la réforme a été mise en place lors du Comité interministériel sur la réforme de l'État (CIRE) du 15 novembre 2001, avec la création d'un comité de pilotage interministériel (COFIL), réunissant l'ensemble des directeurs financiers des ministères, animé par la direction du budget, la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Il était également précisé que « *la direction du budget [garantirait] son engagement en constituant une équipe dédiée à la gestion de la transition, en participant aux groupes de travail interministériels et en apportant assistance et conseil aux ministères* ».

Trois chantiers ont été alors identifiés :

- le chantier des nouveaux modes de gestion interne (contrôle de gestion, qualité, gestion des ressources humaines, déconcentration), confié à la « *DIRE, en coordination avec la direction du budget* » ;
- celui des nouveaux contenus des budgets ministériels (programmes, objectifs, indicateurs, budgétisation des crédits), attribué à la « *direction du budget, en coordination avec la DIRE* » ;
- enfin le chantier « *des nouveaux standards et nouveaux outils des procédures financières* » (budgets locaux, chaîne de la dépense, comptabilité, systèmes d'information financière), attribué à la « *direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, en coordination avec la DIRE* ».

A la suite du comité de pilotage interministériel de la réforme budgétaire du 30 janvier 2002 et dans la perspective du projet de loi de finances pour 2003, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a adressé aux ministres, par circulaire du

18 février 2002, un cahier des charges proposant des éléments de méthode et indiquant les points sur lesquels un travail était nécessaire<sup>(61)</sup>.

Il était demandé à chaque ministère de présenter « *la démarche stratégique retenue, la formule d'organisation qui lui paraît la plus appropriée, le mode de pilotage ministériel et le calendrier dans lequel s'inscrit son ministère* ». La note de présentation du cahier des charges spécifiait que la réponse attendue devait porter principalement sur « *l'évaluation des transformations à opérer pour passer de l'existant à la cible définie par le cahier des charges* », quitte à présenter différentes hypothèses de travail. Il était, en outre, demandé que des développements en annexe à la réponse fournissent une description de l'existant (agrégats budgétaires et systèmes de gestion internes), ainsi que les éléments de préfiguration du nouveau budget par programmes<sup>(62)</sup>.

Cette commande ambitieuse intervenait tôt, six mois après l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 et, de façon peu réaliste, les réponses des ministères étaient attendues dans un délai très bref d'un mois, en vue d'un examen lors des réunions de préparation du projet de loi de finances pour 2003.

Dans l'ensemble, les ministères n'ont pas été en mesure de répondre aux exigences fixées par cette circulaire, et les réponses apportées, d'un contenu trop limité ou trop peu opérationnel, n'ont pas permis à la direction du budget d'établir une synthèse opérationnelle exploitable.

## **2) - Un nouveau dispositif de pilotage a été mis en place en 2003**

Le paysage institutionnel de la mise en œuvre de la LOLF au plan interministériel s'est progressivement clarifié, avec la création de trois nouveaux services en charge de la réforme.

### ***a) - Le comité interministériel d'audit des programmes***

Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), prévu par le CIRE du 15 novembre 2001, a été créé par la circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'État au budget du 22 avril 2002. Cette circulaire précise que le CIAP réunit, sous la présidence d'un inspecteur général des finances, les corps de contrôle des différents ministères, et qu'il est chargé d'« *élaborer une méthode d'audit de la pertinence et de la fiabilité des systèmes de mesure des résultats* » et de mettre en œuvre une série d'audits, « *audits initiaux [...] réalisés en amont de la présentation du programme dans le budget soumis au Parlement* » et « *audits de réalisation* » effectués *a posteriori*.

Ce comité a établi un guide d'audit initial des programmes (mars 2003)<sup>(63)</sup>. Il devrait effectuer un audit-test avant l'été 2003 sur le programme « *Sports* » et, si le degré d'avancement des ministères le permettait, procéder à une quinzaine d'audits de programmes –

---

<sup>(61)</sup> La note de présentation du cahier des charges mentionnait les points suivants : nomenclature, justification de la dépense au premier euro, nouvelles règles de budgétisation.

<sup>(62)</sup> Le cahier des charges abordait notamment les questions suivantes : l'organisation du pilotage ministériel ; la structuration du budget en programmes et actions ; la refonte de la nomenclature budgétaire ; l'analyse des dépenses ; la formulation des objectifs ; la mesure des résultats ; la déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations.

<sup>(63)</sup> Les rubriques de ce guide sont les suivantes : la structuration des programmes et des actions, la sélection d'objectifs de performance mesurables par des indicateurs de résultats, la déclinaison des programmes dans la gestion interne des administrations, l'identification et l'analyse des coûts attachés aux programmes et aux actions, la vérification de l'« *auditabilité* » future des systèmes de mesure de la performance.

un par ministère – avant le premier semestre 2004. Une circulaire interministérielle, actuellement en projet, devrait préciser ce programme et les conditions de sa mise en œuvre.

**b) - La direction de la réforme budgétaire**

Après plusieurs mois de gestation, une direction de la réforme budgétaire (DRB) a été créée au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie par décret n° 2003-202 du 10 mars 2003. Le texte précise que la direction est créée « *pour une période s'achevant le 31 décembre 2007* » (art. 1<sup>er</sup>), qu'elle élabore « *en liaison avec la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique [...] les règles, les méthodes et les systèmes d'information, budgétaires et comptables de l'État nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001* » (art. 2) et qu'elle « *anime et conduit, en liaison avec les administrations de l'État, les travaux, notamment interministériels, nécessaires à la mise en œuvre de la loi organique.... Elle définit la politique d'information et de formation qu'implique cette mise en œuvre par les administrations de l'État. Elle définit et coordonne la communication relative à la réforme* ».

Pour l'essentiel, la création de la DRB a permis de regrouper un ensemble de structures, auparavant réparties entre la direction du budget et la direction générale de la comptabilité publique, comme le montre la liste des « missions » qui composent la DRB (arrêté interministériel du 10 mars 2003) :

- mission des normes comptables, chargée de préparer et suivre les travaux du comité des normes prévu à l'article 136 de la loi n°2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002,
- mission de la modernisation comptable, chargée de définir les modalités d'application des normes comptables de l'État,
- mission de la modernisation budgétaire, chargée de mettre en place les nouveaux modes de budgétisation et de concevoir les méthodes permettant l'élaboration des programmes et des indicateurs,
- mission de la communication et de la formation.

En outre, le service à compétence nationale ACCORD lui a été rattaché, et l'annonce a été faite, lors du comité des directeurs ACCORD du 14 mars 2003, de la création d'une cinquième mission chargée du pilotage et de la coordination du système d'information.

La coordination entre la DRB et les deux grandes directions concernées du ministère est assurée par un comité stratégique de la réforme budgétaire, animé par le directeur de la réforme budgétaire, qui réunit autour de lui le directeur du budget et le directeur général de la comptabilité publique. En pratique, la DRB, dont la durée de vie a été limitée, n'a pas vocation à se substituer à ces deux directions.

Enfin, faisant suite à la lettre du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire au Premier président de la Cour des comptes du 11 décembre 2002, un comité de liaison entre le ministère des finances et la Cour des comptes a été institué. Conçu comme un lieu d'échanges sur la mise en œuvre de la loi organique, il est composé, pour ce qui est du ministère chargés des finances, de représentants de la DRB, de la direction du budget et de la DGCP. La première réunion de ce comité s'est tenue en janvier 2003.

### ***c) - La délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État***

Le 19 février 2003, l'annonce a été faite en conseil des ministres de la « *profonde réorganisation* » des services chargés de suivre la réforme de l'État auprès du Premier ministre, avec la création de trois nouvelles structures en lieu et place des sept existantes<sup>(64)</sup>.

Ainsi, par décret n° 2003-141 du 21 février 2003, une délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE) a été créée<sup>(65)</sup>. Rattachée au Premier ministre, elle est chargée de promouvoir « *la modernisation de la gestion publique et, à ce titre, de participer à la préparation et à la mise en œuvre des mesures d'application de la LOLF* », « *d'apporter son concours à l'adaptation de l'organisation de l'État à l'évolution de ses missions et à la décentralisation* », de « *veiller à la cohérence des plans de réforme préparés par les ministères* » et de « *favoriser le développement de l'évaluation des politiques publiques* ». Le délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État a été nommé en conseil des ministres le 9 avril 2003.

### **3) - L'état d'avancement de la réforme**

Seize mois après l'adoption de la LOLF, près d'un an après le cahier des charges de février 2002, le pilotage interministériel de la mise en œuvre de la réforme a donc été profondément renouvelé.

Le 4 décembre 2002, tous les directeurs de cabinet des ministres ont reçu une « *feuille de route* » pour relancer la réforme. Faisant suite à plusieurs circulaires relatives à la réforme de l'État et notamment à la mise en œuvre de « *stratégies ministérielles* » destinées à réaliser des économies budgétaires<sup>(66)</sup>, la circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 10 décembre 2002 a annoncé la tenue d'une nouvelle série de réunions entre la direction du budget et les ministères destinée à dresser un bilan de « *l'ensemble des points du cahier des charges* » du 18 février 2002 et, plus particulièrement, sur l'état d'avancement des propositions ministérielles en matière de structuration des budgets en programmes, « *ainsi que*

---

<sup>(64)</sup> Les cinq missions au sein de la délégation interministérielle à la réforme de l'État, la commission pour les simplifications administratives et l'agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration.

<sup>(65)</sup> Le même décret met en place une « *délégation aux usagers et aux simplifications administratives* » et une « *agence pour le développement de l'administration électronique* ».

<sup>(66)</sup> Circulaire du Premier ministre du 2 décembre 2002 relative à la « *mise en œuvre des stratégies ministérielles* » et circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire du 6 décembre 2002 relative à la mise en œuvre de la circulaire du 2 décembre 2002. Aux termes de ces deux textes, les « *stratégies ministérielles* » viennent concrétiser et compléter les quatre chantiers engagés au niveau interministériel (décentralisation et réforme de l'administration territoriale, réforme budgétaire, évolution des règles de la gestion de la fonction publique, simplifications).

Les étapes annoncées sont les suivantes :

- premières propositions des ministères attendues pour le 15 janvier 2003 (état des lieux sur la mise en œuvre des engagements pris dans les lettres plafond du projet de loi de finances pour 2003 et dans la « *feuille de route* » adressée par le Premier ministre en septembre 2002 ; exposé des réformes structurelles en vue de permettre une diminution des coûts, et chiffrage des économies en crédits et en emplois qu'elles engendrent sur les années 2004-2006 ; rappel des effectifs présents fin 2002 et fin 2003, et des flux de départs prévus en 2004-2006) ;
- réunions sur les aspects budgétaires avec le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire (janvier - février), suivies de réunions avec le Premier ministre (février - mars) devant permettre de « *nourrir le débat d'orientation budgétaire devant le Parlement* » ;
- élaboration des « *stratégies ministérielles de réforme, sur la législature* » qui sera, après examen par le ministre chargé de la réforme de l'État, présentée au Parlement avant la fin de l'année 2003.

de la documentation de ces programmes en actions, coûts, objectifs et indicateurs de résultats ».

Cet exercice devait s'appuyer notamment sur un « *diagnostic partagé* » de la présentation actuelle des agrégats, de manière à identifier les « *axes d'approfondissement et d'évolution nécessaires vers les programmes* ». Le ministre annonçait en outre l'objectif de présenter dès le projet de loi de finances pour 2004 « *pour chaque ministère : - des propositions d'expérimentation d'un programme ou d'une action d'un futur programme avec l'ensemble des éléments requis par la LOLF ; - la liste des programmes et actions envisagées avec les principaux objectifs* ». Les services étaient encouragés à réfléchir sur leur organisation sans exclure des adaptations de structure.

En dépit des ambitions affichées, cette deuxième série de réunions ne s'est pas traduite par des résultats plus significatifs que celle organisée par la circulaire de février 2002.

Pour progresser, la définition d'un « *mandat d'orientation* », exercice interne à la direction du budget, a été recherché en janvier 2003, en vue d'établir, à partir des propositions de chaque bureau sectoriel, une première esquisse de ce que pourrait être une structuration du budget par missions, par programmes et par actions.

D'autre part, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a annoncé, par circulaire du 26 février 2003, un nouveau cycle de réunions en mars, « *organisé par la direction du budget, avec l'assistance de la direction de la réforme budgétaire* »<sup>(67)</sup>, distinct des cycles de réunions budgétaires habituelles, portant sur :

- la structuration des programmes envisagée, les actions, les objectifs et leur correcte documentation (avec élaboration d'un « *relevé de conclusions contradictoire* » entre les services de chaque ministère et du ministère du budget) ;
- le repérage des expérimentations de préfiguration de la loi organique ;
- et les modalités de présentation des agrégats (« *qui préfigurent, dans une certaine mesure, celle des projets annuels de performance* ») et des comptes-rendus de gestion budgétaire (« *qui préfigurent les rapports annuels de performance* »).

Dans cette perspective, il a été demandé aux ministères, pour la troisième fois, de transmettre à la direction du budget la liste des programmes et actions envisagés avec leurs principaux objectifs, les propositions d'expérimentations, ainsi que les propositions d'agrégats pour le projet de loi de finances pour 2004 et les projets de comptes-rendus de gestion budgétaire au titre de 2002.

Le calendrier de mise en œuvre de la réforme a par ailleurs été précisé, au lendemain de la mise en place de la DRB, dans une communication au conseil des ministres du 12 mars 2003 :

« *Dans les 18 prochains mois, le Gouvernement prendra les décisions stratégiques pour l'application de la loi dans trois domaines :*

- *à l'automne 2003, les missions, programmes et actions seront arrêtés pour chaque ministère ;*
- *au 31 décembre 2003, les nouvelles normes comptables seront adoptées ;*
- *au premier trimestre 2004, les objectifs et les indicateurs de chaque action seront arrêtés.*

---

<sup>(67)</sup> A l'époque encore en cours de création.

*En outre, chaque ministère proposera dans les prochains mois au moins une expérimentation pour une mise en œuvre dans le projet de loi de finances pour 2004 ».*

Dans ces délais très courts, le gouvernement devra donc arbitrer les présentations des nouveaux budgets ministériels et trouver un accord sur cette nomenclature avec le Parlement. Le contenu de ces expérimentations, lui, n'est pas précisé à ce stade (cf. par ailleurs) Cependant, on peut douter que le Gouvernement soit en mesure de fournir pour chaque ministère, comme cela avait été annoncé dans la circulaire du 10 décembre 2002, des propositions d'expérimentation complète d'un programme ou d'une action d'un futur programme avec l'ensemble des éléments requis par la LOLF.

## **B - UN INVESTISSEMENT RÉEL MAIS INÉGAL SELON LES MINISTÈRES**

### **1) - Les avancées de la réforme au niveau technique**

#### ***a) - Les structures de pilotage de la réforme dans les ministères***

Les ministères ont rapidement mis en place des structures internes de pilotage de la réforme. Des équipes-projet permanentes, dédiées à la LOLF, ont été créées dans presque tous les ministères, et placées, conformément aux orientations du CIRE du 15 novembre 2001, sous l'autorité des directeurs financiers.

Les premiers travaux des ministères ont souvent bénéficié de l'expérience acquise lors de la préparation des directives nationales d'orientation (DNO), notamment dans les ministères sociaux. Au ministère de la défense, la réflexion sur les contours possibles des programmes a commencé, à la demande du cabinet du ministre, dès décembre 2000, avant le vote définitif de la LOLF, et la participation des services a été soutenue.

Dans certains départements, un nouveau bureau a même été créé pour mettre en œuvre la réforme. C'est le cas en particulier au MINEFI où l'équipe projet créée en 2001 a été supprimée pour laisser place, le 6 mars 2003, à un « *bureau de la réforme budgétaire et du contrôle de gestion* » au sein de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA). Dans d'autres ministères, à l'inverse, la structure en charge de la LOLF est restée jusqu'à présent informelle : ainsi, la création d'une équipe projet complète est seulement prévue en 2003 au ministère chargé de l'agriculture, qui dispose actuellement d'un chargé de mission auprès du directeur financier et d'un réseau de correspondants pour conduire la réforme. Au ministère des affaires étrangères, la mise en œuvre de la loi organique n'est que l'un des six chantiers d'une vaste réforme de la gestion du ministère, sans structure de pilotage spécifique pour la LOLF.

Les différentes structures de pilotage rendent généralement compte à un comité des directeurs du ministère, puis, sous des formes diverses, à l'autorité politique. Dans certains départements ministériels, notamment le ministère des affaires étrangères, des personnalités qualifiées, extérieures au ministère, participent aux instances de pilotage de la réforme. Un comité consultatif d'experts extérieurs est également prévu au ministère des affaires sociales.

#### ***b) - L'implication des directions opérationnelles***

Ce sont les directions financières qui siègent au comité interministériel de pilotage de la LOLF (COFIL). Comme le montre le graphique ci-après, réalisé à partir d'un échantillon de

douze ministères<sup>(68)</sup>, le choix des directions financières n'a cependant pas fait obstacle à l'implication des directions opérationnelles dans la réforme. Les équipes-projet LOLF mobilisent un réseau de correspondants dans les différentes directions des ministères, généralement constitué des sous-directeurs en charge des questions financières ou de l'animation des réseaux déconcentrés. Ainsi, au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, un « comité des correspondants » réunit chaque mois, depuis le début de l'année 2002, des représentants des administrations centrales et des services déconcentrés autour de la direction financière. Cela favorise la bonne information des services opérationnels et facilite la préparation de la position du ministère au sein des COPIL.

SCHEMA 1
----------

Dans certains cas, toutefois, compte tenu de la complexité des structures ministérielles, il semble que certains services n'aient été qu'imparfaitement associés à la réforme, notamment la délégation interministérielle à la ville au sein du ministère des affaires sociales, de l'emploi et de la solidarité ou les services du ministère de la recherche au sein du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

En outre, dans plusieurs ministères, des directions opérationnelles ont contesté le primat accordé aux considérations budgétaires et, partant, aux directions financières, au motif que la LOLF suppose une réforme plus large de la gestion publique. Ainsi, au ministère de l'intérieur, une seconde équipe-projet a été créée, placée auprès du directeur général de l'administration (DGA) pour réfléchir à la gestion des ressources humaines et à la mise en œuvre de la LOLF au niveau territorial et interministériel. De même, après un long travail préparatoire conduit par la direction des affaires financières (DAF), le ministre de la défense a revu et formalisé en février 2003 le pilotage de la réforme, confié désormais conjointement à l'état-major des armées (EMA) et au secrétariat général pour l'administration (SGA). Enfin, au ministère de la justice, le pilotage de la réforme par la direction de l'administration générale et de l'équipement n'a pas permis d'assurer de véritable coordination ni de dépasser les clivages habituels entre les directions, en dépit des efforts réels pour diffuser l'information.

---

<sup>(68)</sup> affaires étrangères ; agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales ; culture et communication ; défense ; économie, finances et industrie ; équipement, transport, logement, tourisme et mer ; intérieur, sécurité intérieure et libertés locales ; jeunesse éducation nationale et recherche ; justice ; outre-mer ; affaires sociales, travail et solidarité ; santé, famille et personnes handicapées. Dans le graphique, chaque ministère de l'échantillon compte pour un (il n'a pas été procédé à une pondération).

---

### *c) - L'association des services déconcentrés et des opérateurs de l'État*

Dans de nombreux ministères, les services déconcentrés ont d'ores et déjà été associés à la réforme. Dans plusieurs cas, ils participent aux groupes de travail internes chargés des différents chantiers ouverts par la LOLF, notamment au ministère de la culture et de la communication (cf. pp.151 et suivantes) et au ministère de la justice. Ils ont aussi été chargés d'expérimenter certains aspects de la LOLF, notamment la fongibilité des crédits (cf. par ailleurs).

En revanche, un tiers des ministères de l'échantillon examiné n'a pas encore réellement associé ses services déconcentrés à la réforme. Ainsi, les ministères chargés de la santé et de la solidarité ont fait le choix de ne pas associer systématiquement les services déconcentrés à la phase initiale de définition des programmes. Le réseau des correspondants académiques du ministère de l'éducation nationale n'est pas encore constitué. On relève de même la faible implication des services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture.

Compte tenu du poids de la gestion déconcentrée dans l'ensemble de la gestion publique, une association systématique des services locaux à la définition et à l'expérimentation de la LOLF est recommandée.

Enfin, l'association des « *opérateurs de l'État* » (cf. par ailleurs), c'est-à-dire les autres personnes morales de droit public concourant à la mise en œuvre des politiques publiques (EPA, EPIC, EPST, GIE, associations, etc.), est plus rare encore. Dans les ministères sociaux, mais également à l'*enseignement supérieur* et à la *recherche*, où ces opérateurs, et en particulier les établissements publics, jouent un rôle dominant, sinon exclusif, dans la mise en œuvre des politiques publiques, une association trop tardive de ces acteurs pourrait entraîner des difficultés de mise en œuvre opérationnelle de la réforme.

### *d) - Les dispositifs de formation et d'information*

Des dispositifs de formation et d'information sur la LOLF ont été mis en place dans quelques ministères mais la plupart d'entre eux n'ont pas jugé encore nécessaire de le faire, faute d'un contenu de la réforme suffisamment détaillé. Ces dispositifs ne concernent encore, sauf exception, que l'encadrement de l'administration centrale et, parfois, celui des services déconcentrés. La formation des agents n'est envisagée que dans un second temps. Souvent, toutefois, une information sur la LOLF est dispensée dans le cadre de la formation des personnels concernés par le passage de la gestion de leur ministère sous ACCORD.

Différentes initiatives prises en 2002 méritent toutefois d'être relevées. Au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, un intranet « *métiers* » a été mis en place pour informer les agents de la réforme. Une rubrique de même nature a été ouverte sur l'intranet du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Le ministère de la défense a, pour sa part, organisé un colloque sur la LOLF et la culture du résultat, réunissant six cents personnes le 30 mai 2002. Une lettre périodique consacrée à la LOLF a été créée au ministère des sports ainsi qu'au ministère de la justice. La loi organique a été présentée à l'ensemble des directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

Au plan interministériel, c'est la direction de la réforme budgétaire (DRB) qui est responsable de la communication et de la formation. Elle dispose de réseaux de correspondants dans les ministères sur ces sujets et s'appuiera en particulier sur l'Institut de la gestion publique et le développement de l'économie (IGPDE) en matière de formation à la nouvelle gestion publique.

## 2) - Une préoccupation trop tardive au niveau politique

Dans de nombreux ministères, la mise en œuvre de la réforme a souffert en 2002 d'un cadrage politique insuffisant. Dans la moitié des ministères étudiés cette année par la Cour, les équipes en charge de la LOLF ne disposent pas d'une lettre de mission ou d'un document d'orientation émanant du ministre. Les cas sont rares où, comme au ministère des sports, l'implication du cabinet ministériel est restée forte, se traduisant notamment par une lettre de mission adressée au responsable de l'équipe projet LOLF et par un soutien marqué aux différentes étapes de la négociation avec les services opérationnels.

Le plus souvent, seuls le calendrier et les directives interministérielles encadrent les travaux des équipes projets. Ainsi, au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et au ministère chargé de la santé, la réforme a été marquée par un très net ralentissement au cours de l'année 2002. L'impulsion politique nouvelle, nécessaire à la reprise de la réforme, n'a été donnée que le 9 janvier 2003, lorsque les deux ministres ont adressé une lettre commune à leurs services.

Dans plusieurs cas, les réunions entre les ministres ou leurs directeurs de cabinet et les directeurs d'administration centrale, visant à faire le point et à orienter la mise en œuvre de la LOLF ont été espacées de plusieurs mois. Ainsi, après s'être réuni à deux reprises au cours du premier trimestre 2002, le comité d'orientation ministériel, présidé par le directeur de cabinet du ministre de l'intérieur, n'a plus été réuni en 2002. Le même phénomène peut être observé au ministère de la justice depuis avril 2002. Au ministère de la défense, les propositions des services transmises au cabinet de la ministre en septembre 2002 n'en sont ressorties qu'en janvier 2003, avec un avis négatif (cf. aussi pp.158 et suivantes). Dans ces trois ministères pourtant, le vote de lois d'orientation ou de programmation et l'accent mis à cette occasion sur le pilotage par les résultats constituaient un élément nouveau à intégrer rapidement dans la mise en œuvre de la LOLF.

Malgré l'unanimité qui s'était exprimée au Parlement lors de l'adoption de la LOLF, une période d'adaptation a été observée en 2002 avant de relancer la réforme. La nouvelle impulsion politique et le nouveau dispositif de pilotage mis en place à partir de décembre 2002 doivent à présent permettre de rattraper le temps perdu sur les différents chantiers ouverts.

## II - L'ÉTAT DES TRAVAUX SUR LA NOUVELLE STRUCTURATION BUDGÉTAIRE

### A - DES AGRÉGATS AUX PROGRAMMES

L'article 7 de la LOLF prévoit que la structuration des dépenses du budget de l'État s'articulera, pour l'essentiel<sup>(69)</sup>, en missions (nouvelles unités de vote) et en programmes (nouvelles unités de spécialisation et d'exécution des crédits), eux-mêmes déclinés en actions. Ce travail de refonte a notamment été préparé par la constitution d'agrégats dans les budgets ministériels, qui « *visent à rapprocher, dans un cadre commun, la présentation des actions et la mesure des coûts, la description des objectifs et la mesure des résultats* »<sup>(70)</sup>. Ce travail,

<sup>(69)</sup> Des dotations, en lieu et place des programmes, sont également prévues dans certains cas particuliers.

<sup>(70)</sup> Préparation du projet de loi de finances pour 2001 : les agrégats budgétaires – Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie – 6 janvier 2000.

engagé depuis le projet de loi de finances pour 2000, a naturellement été réorienté à partir de 2002 en sorte qu'il puisse préfigurer les programmes budgétaires au sens de la LOLF<sup>(71)</sup>.

### 1) - La question préalable de la taille des missions et des programmes

La question de principe portant sur la taille des futures missions et programmes, qui a notamment suscité des critiques de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>(72)</sup>, doit être posée.

L'objectif, annoncé dès les travaux d'élaboration de la loi organique, est de limiter le nombre des missions à une cinquantaine<sup>(73)</sup>, en sorte que le budget comprenne entre 100 et 150 programmes<sup>(74)</sup>, soit en moyenne deux à trois programmes par mission. Le texte de la LOLF paraît en outre exclure la constitution de missions ne comptant qu'un seul programme<sup>(75)</sup>. Le poids budgétaire moyen d'une mission serait donc de l'ordre de 5 Md€<sup>(76)</sup> et celui d'un programme de 2 Md€ (scénario à 150 programmes) à 3 Md€ (scénario à 100 programmes). Cet ordre de grandeur doit être gardé en mémoire, même s'il ne peut être envisagé d'appliquer un tel ratio de façon mécanique. En effet, la volonté d'atteindre une taille budgétaire critique<sup>(77)</sup> ne doit pas nuire à la cohérence des actions regroupées au sein d'un programme, et l'intérêt porté à une politique particulière ou l'autonomie de certaines structures peuvent justifier la construction d'un programme, même s'il est comparativement de moindre ampleur budgétaire.

Toutefois, l'objectif de limiter le budget de l'État à 150 programmes ne sera pas atteint si un trop grand nombre de programmes restent en deçà du milliard d'euros ; inversement, comme l'a souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale, des programmes surdimensionnés pourraient limiter la portée de l'autorisation parlementaire. Or actuellement, les fascicules budgétaires contiennent tous, sans exception, des agrégats dotés de crédits d'un montant soit inférieur à 500 M€, soit supérieur à 5 Md€, situations extrêmes qu'il paraît

(71) Préparation du projet de loi de finances pour 2002 et des comptes rendus budgétaires pour 2000 : les agrégats budgétaires – Circulaire du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie – 2 février 2001

(72) Assemblée nationale, rapport d'information n°765 déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan *sur le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'État* et présenté par MM. Pierre MEHAIGNERIE et Gilles CARREZ, députés, avril 2003, annexe III, *Note d'étape sur la mise en œuvre de la réforme organique*, pp. 62 et suivantes.

(73) Pour les seules dépenses du budget général, les articles 18 et 20 de la LOLF prévoyant par ailleurs que chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor constituera une mission au sens de l'article 7.

(74) Ce chiffre est parfois comparé aux 684 chapitres actuels (en exécution 2002), mais qui répondent à une autre logique, de répartition des crédits par nature de dépense. D'un point de vue conceptuel, il paraît préférable de le comparer au nombre des agrégats, qui est du même ordre de grandeur (environ 120 chaque année).

(75) L'article 7 dispose en effet qu'« une mission comprend un ensemble de programmes », rédaction à comparer à celle, au même article, concernant le programme qui « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions ». Au demeurant, une mission constituée d'un programme unique limiterait le droit d'amendement du Parlement à la seule possibilité de réduire le montant des crédits.

(76) Le montant des dépenses du budget général nettes des dégrèvements et remboursements d'impôts en 2002 s'élève à 280 Md€ et, en y ajoutant le montant des comptes d'affectation spéciale, à 290 Md€.

(77) A cet égard, on peut s'interroger sur la légitimité de scinder l'agrégat unique du ministère des sports, doté de 404 M€ seulement en LFI 2003 soit 0,17% du budget de l'État, en plusieurs programmes.

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

nécessaire de limiter, sinon d'éviter, lors de l'élaboration des futurs programmes. Le tableau suivant fournit les principales illustrations de ce phénomène :

Tableau 34 – Exemples d'agrégats dotés de crédits d'un montant inférieur à 500 M€ ou supérieur à 5 Md€

Fascicules	Agrégats < 500 M€	Agrégats > 5 Md€
Affaires étrangères	Education et solidarité	
Agriculture	Mise en œuvre des politiques nationales et communautaires de développement agricole et rural Gestion durable de la forêt Gestion durable des pêches maritimes et de l'aquaculture Fonctions support Participations aux charges de pension Enseignements spécialisés et formations	
Culture		
Défense	Soutiens interarmées Renseignement	Armée de l'air Armée de terre Marine Gendarmerie Administration générale
Ecologie	Ensemble des 4 agrégats	
Economie, finances et industrie	Juridictions financières INSEE Relations économiques extérieures DGCCRF Développement des petites et moyennes industries, recherche industrielle et innovation Interventions en faveur du commerce, de l'artisanat et des services Actions économiques Dépenses administratives	
Equipement, transports, logement, tourisme et mer	Information géographique Météorologie Sécurité routière Interventions économiques et internationales Sécurité routière et exploitation de la route Transports de marchandises Aviation et aéronautique civiles Mer – Services opérationnels communs et administration générale Politique du tourisme Sécurité civile	Solidarité dans le logement
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales		Collectivités locales Police nationale
Jeunesse, éducation nationale et recherche	Jeunesse et vie associative	Enseignement primaire public Enseignement secondaire public Etablissements d'enseignement privés sous contrat Administration et fonctions supports à l'enseignement Enseignement supérieur Organismes de recherche
Justice	Conseil d'État et juridictions administratives	
Services du premier ministre	Ensemble des 8 agrégats à l'exception de l'agrégat « Politique de la communication »	
Sports	Agrégat unique « Sports »	
Travail, santé et solidarité	Santé publique et sécurité sanitaire Développement social Politique de la ville et du développement social urbain	Travail – Action de l'État en faveur des publics prioritaires Intégration et lutte contre les exclusions Famille et personnes handicapées

---

## 2) - Un retard très net dans la confection des programmes

Comme indiqué ci-dessus, les ministères n'ont pas encore, pour la plupart d'entre eux, arrêté la liste des futurs programmes et des actions qui les composent. Les négociations avec le ministère des finances sont en cours, en prévision d'un arbitrage interministériel d'ici la fin de l'année 2003.

L'état d'avancement des ministères sur cette question est variable. Si certains ministères ont arrêté les grandes lignes de leur projet de nouvelle structuration budgétaire dès janvier dernier (cf. par ailleurs, les synthèses consacrées infra aux fascicules *culture et communication* et *emploi*), plus nombreux sont ceux qui n'ont pas été en mesure, jusqu'à présent, de se conformer au calendrier arrêté au niveau interministériel, en raison soit d'une réflexion technique inaboutie (cas, pendant de nombreux mois, du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ou du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer) soit, le plus souvent, d'une absence d'arbitrage politique entre plusieurs options présentées par les services (cas notamment du ministère de la défense).

Ces retards ont trouvé leur origine à la fois dans la relative lenteur des administrations et des cabinets ministériels à percevoir les enjeux de la réforme et à en faire une de leur priorités (cf. supra), mais également dans le démarrage en 2002 de chantiers, comme la décentralisation (notamment dans le cas du ministère de l'équipement) ou les lois d'orientation ou de programmation sur la défense, la sécurité intérieure ou la justice, dont l'effet sur le périmètre des futures missions et programmes peut être considérable.

Parmi les principaux ministères, l'un de ceux qui paraissent les plus en retard est, non sans paradoxe, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie<sup>(78)</sup>. D'une façon générale, ce ministère n'est pas encore parvenu à trouver un point d'équilibre satisfaisant entre la présentation fonctionnelle des politiques dont il a la responsabilité, la claire responsabilisation de ses services et la réorganisation de ceux-ci.

Conséquence des retards constatés, vingt mois après le vote de la LOLF, les ministères se sont très rarement engagés dans un chiffrage du coût complet des actions de leurs futurs programmes. A cet égard, le cas du ministère des sports paraît isolé qui, après avoir chiffré le coût des actions et sous-actions de son projet de programme et réfléchi aux objectifs et aux indicateurs associés, pourrait être en mesure de bénéficier d'un audit du CIAP dans les prochains mois<sup>(79)</sup>. De son côté, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pourrait, le cas échéant, être en mesure de présenter en annexe au projet de loi de finances 2004 les deux programmes qu'il envisage de retenir en matière d'enseignement scolaire.

## 3) - La difficulté de passer des agrégats actuels aux futurs programmes

Au delà du retard qu'elle a constaté, la Cour s'est interrogée sur la qualité des agrégats actuels et sur les grandes caractéristiques des projets de programmes à l'étude dans les ministères. Les résultats de ce travail<sup>(80)</sup> sont présentés dans le graphique ci-après :

---

<sup>(78)</sup> A l'exception notable du programme « Dette » qui est analysé ci-après à l'occasion des développements consacrés aux informations sur la performance.

<sup>(79)</sup> Ce ministère a bénéficié des efforts accomplis pour clarifier les informations sur l'agrégat en 2002 (fusion des trois agrégats préexistants) et en 2003 (sortie du secteur « *jeunesse* » du périmètre ministériel).

<sup>(80)</sup> Qui repose sur l'échantillon de douze ministères précité.

## SCHEMA 2

Ces résultats confirment la qualité très inégale des agrégats existants : dans environ la moitié des ministères étudiés, les périmètres budgétaires des agrégats ne retracent pas fidèlement les moyens financiers et en personnel correspondant à leurs missions, et les administrations en charge de la gestion des agrégats ne sont pas identifiées ou ne disposent pas de l'ensemble des moyens retracés par les agrégats. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que seule la moitié environ des projets de programmes reprend la structure actuelle des agrégats.

Nombreux sont les agrégats qui paraissent en effet peu clairs et ne sauraient constituer une préfiguration valable des programmes. Ainsi, dans le cas du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, l'ensemble des emplois budgétaires et des crédits de rémunération du ministère et une grande partie des crédits de fonctionnement sont regroupés au sein de l'agrégat 11 « *Services opérationnels communs et administration générale* », ce qui vide en grande partie de leur signification les autres agrégats. Par ailleurs, les huit agrégats actuellement utilisés dans le fascicule Transports et sécurité routière présentent de nombreuses redondances et incohérences.

L'exemple peut également être pris des huit agrégats des fascicules des services du Premier ministre, qui sont dans l'ensemble à la fois d'un poids budgétaire insuffisant – les agrégats « *Autorités administratives indépendantes* », « *Secrétariat général de la défense nationale* », « *Conseil économique et social* » et « *Plan* » n'atteignent pas même 50 M€ dans le projet de loi de finances pour 2003 – et fortement hétérogènes. L'agrégat « *Fonction publique* » mêle ainsi des crédits concourant à l'action sociale interministérielle, au fonds pour la réforme de l'État, ou encore aux actions de formation et de perfectionnement de l'administration, y compris les subventions de fonctionnement de l'École nationale d'administration et des instituts régionaux d'administration. Des critiques similaires peuvent être formulées sur l'agrégat « *Administration générale* ». Quant à la réflexion engagée sur les programmes, la démarche suivie, consistant à construire les programmes à partir des activités élémentaires, tend à prolonger des structures qui disposent certes de missions spécifiques mais dont l'autonomie budgétaire est faiblement convaincante et dont la très petite taille ôte sa pertinence à la notion de fongibilité budgétaire. Une réflexion est d'ailleurs engagée à la DATAR sur l'opportunité de créer, pour éviter un programme hétéroclite des services du Premier ministre, un programme sur la politique d'aménagement du territoire dont l'actuel agrégat support de la DATAR ne constituerait qu'une composante.

D'une façon générale, la plupart des projets de programme à l'étude sont calqués sur la structuration actuelle des services administratifs. Cette démarche « *bottom-up* » peut présenter des inconvénients, comme l'a souligné la commission des finances de l'Assemblée nationale :

« *Le Gouvernement a choisi une démarche ascendante consistant à bâtir le nouveau cadre en partant des unités élémentaires du budget, de préférence à une démarche descendante dans laquelle la construction de la nouvelle architecture s'organise autour de la définition de grandes politiques publiques. L'absence de réflexion stratégique sur les missions de l'État risque de calquer la structuration des programmes sur l'organisation existante, et de maintenir l'éparpillement de l'action de l'État et la sédimentation de ses interventions* »(81).

Toutefois, si la mise en place des programmes devrait être en effet l'occasion de s'interroger sur l'organisation et le périmètre des interventions de l'État, il n'est pas non plus concevable de faire abstraction des organisations administratives existantes, sous peine de vider les programmes de leur caractère opérationnel, de diluer les responsabilités dans leur mise en œuvre et de déconnecter les informations relatives aux performances du pilotage effectif des services, à l'image, autrefois, de l'expérience malheureuse de la rationalisation des choix budgétaires (RCB).

Assurément, le cadre d'application idéal des missions et des programmes demeure celui dans lequel une politique publique coïncide avec une structure administrative clairement identifiable, disposant de l'ensemble des moyens nécessaires. Tel est le cas par exemple de la politique pénitentiaire, mise en œuvre par la direction de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice. Cependant, souvent, des adaptations des structures administratives seraient nécessaires pour parvenir à une pleine adéquation entre politiques et organisations, nécessitant une implication politique forte et un calendrier de mise en œuvre sans rapport avec celui, très serré, qui a été retenu pour arrêter la nouvelle nomenclature budgétaire.

Reste aujourd'hui à trouver une nomenclature équilibrée apportant à la fois plus de lisibilité aux politiques publiques, plus de responsabilité dans leur mise en œuvre sans interdire une évolution progressive des organisations administratives concernées au cours des prochaines années. La définition des actions, subdivisions des programmes, est à cet égard un étape clé pour la conduite de la réforme. Le cas du rapprochement opéré entre les services de la police et de la gendarmerie peut ici être cité : la constitution, envisagée, d'une mission interministérielle commune a permis d'engager en 2002 une enquête conjointe de l'inspection générale des finances, du contrôle général des armées et de l'inspection générale de l'administration pour harmoniser la structuration interne des programmes (actions, objectifs, indicateurs). Alors que les agrégats « police » et « gendarmerie » n'avaient pas été élaborés suivant une méthodologie commune ni fait l'objet de rapprochements au fil des lois de finances successives, ces travaux ouvrent la voie à des comparaisons des coûts et à un rapprochement des modes de fonctionnement de ces deux administrations.

## B - TROIS QUESTIONS ESSENTIELLES

S'agissant de l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire, trois questions méritent une attention particulière :

- les missions et les politiques interministérielles,
- les « *services polyvalents* » et les « *fonctions support* »,
- les actions territoriales de nature interministérielle.

---

(81) Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, p. 62.

### 1) - Les missions budgétaires et les politiques interministérielles

Dans la conception initiale de l'administration des finances, les travaux en vue d'élaborer la nomenclature prévue par la LOLF devaient porter en priorité sur les programmes et les actions, « *briques de base* » des politiques publiques. Cette approche ayant récemment fait l'objet de critiques de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale, comme indiqué ci-dessus, il a finalement été décidé que les missions seraient, au même titre que les programmes et les actions, arrêtées d'ici la fin de l'année 2003.

Cette réorientation paraît en effet nécessaire. Une approche exclusivement ascendante, à partir des équilibres administratifs actuels, aurait pu entraîner l'oubli des domaines d'actions publiques transversaux, et en particulier des missions à caractère interministériel<sup>(82)</sup>. Tardive, cette réflexion sur les missions budgétaires doit conduire à la définition d'ensembles cohérents de programmes.

C'est un exercice complexe, si l'on veut éviter de fragmenter à l'excès les programmes ministériels. Ainsi, il est actuellement envisagé de définir des missions interministérielles au sens de la LOLF sur la sécurité publique ou la sécurité intérieure (avec la sécurité civile), sur l'éducation (avec l'agriculture) et, le cas échéant, sur l'action extérieure de la France ou les actions territoriales de l'État d'intérêt national. Toutefois, même dans ces cas, il sera sans doute impossible de rassembler la totalité des crédits qui concourent à ces politiques. Ainsi, si le choix était fait d'une mission interministérielle « *recherche* », pilotée par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, il ne serait pas possible que cette mission soit le décalque de l'actuel « *budget civil de recherche développement* » (BCRD) qui concerne aujourd'hui une quinzaine de ministères distincts, ni, sans doute, qu'elle intègre les crédits de la recherche militaire.

Surtout, l'exercice devient plus délicat encore lorsque la finalité générale de la mission n'est qu'une des finalités, secondaire, des programmes ministériels susceptibles de la composer. C'est la raison pour laquelle la proposition d'une mission interministérielle « *politique de la ville* »<sup>(83)</sup>, avancée par la délégation interministérielle à la ville (DIV) à la direction du budget dès mars 2002, n'a fait l'objet d'aucun débat au plan interministériel en 2002. Une telle mission supposerait notamment d'ériger en programmes une fraction des crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de l'intérieur représentative de leur contribution à la politique de la ville. De même, le ministère du tourisme a renoncé à proposer une mission interministérielle, se contentant de lancer une étude sur l'effort de l'État en faveur du tourisme. Quant à une mission interministérielle « *outre-mer* », elle supposerait à nouveau d'isoler les contributions de faible ampleur d'une quinzaine de ministères, le budget du ministère de l'outre-mer n'arrivant lui-même qu'en troisième position, loin derrière ceux du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Une réflexion est donc nécessaire pour définir les secteurs où il est pertinent de créer des missions interministérielles, en fonction des compétences réparties entre les membres du Gouvernement et en limitant le nombre des programmes à agréger. Cet exercice ne dispense pas d'un travail portant plus largement sur les conditions d'exécution des politiques interministérielles, au plan central comme au plan local.

---

<sup>(82)</sup> En effet, la LOLF prévoit que les missions budgétaires, contrairement aux programmes, peuvent être interministérielles.

<sup>(83)</sup> La DIV proposait que cette mission soit constituée de 7 programmes, dont un seulement qu'elle gérerait directement.

Enfin, pour de nombreuses autres politiques interministérielles, qui ne peuvent prétendre être érigées en missions au sens de la LOLF, il paraît utile de définir un cadre d'information budgétaire plus rigoureux que ne le sont les « *jaunes* » actuels, quand ils existent.

## 2) - Les services polyvalents et les fonctions support

Les deux notions, *a priori* distinctes, de « *services polyvalents* » et de « *fonctions support* » cherchent à répondre à la même question, délicate, de savoir ce qu'il convient de faire des services et des agents dont l'organisation et/ou les compétences rendent difficile leur répartition entre programmes fonctionnels. La logique de globalisation et de responsabilisation introduite par la LOLF ne devrait en effet pas se traduire par des rigidités supplémentaires ou par la perte de certaines compétences du fait de la partition artificielle de certains services.

Une première réflexion a été engagée sur cette question dans le cadre du COPIL. La note d'orientation présentée, après avoir rappelé le double principe d'une segmentation par politiques (dans le cas de services polyvalents) et d'une ventilation des moyens (dans le cas de fonctions support) entre les programmes, ouvre, par exception, la possibilité de regrouper des politiques à finalités distinctes dans un même programme et de créer des programmes constitués de fonctions support.

Cette interprétation souple de la loi organique, proposée dans un souci de réalisme, a constitué un signal fort pour les ministères, dont certains se sont crus autorisés à justifier le maintien de structures horizontales pouvant, dans certains cas, regrouper une partie essentielle des moyens du ministère. Cette orientation a suscité dès lors de vives critiques de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui estime que « *le recours à la notion de programme polyvalent n'est pas conforme aux principes de la réforme, et [qu']il faut limiter les programmes " support " aux seules dépenses transversales qu'il est impossible de ventiler par finalité* »<sup>(84)</sup>.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire de rappeler certains principes :

- les programmes doivent être constitués d'un « *ensemble cohérent d'actions* » (article 7 de la LOLF), ce qui n'interdit pas que ces actions obéissent à des objectifs distincts, tant qu'il reste possible de définir des finalités générales assurant la cohérence de ces actions. Aussi, pour se limiter aux exemples cités dans la note présentée au COPIL, la création d'un programme « *Administration territoriale* », regroupant l'ensemble des moyens des préfectures, au ministère de l'intérieur, voire « *Concurrence, consommation et répression des fraudes* » au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne paraît-elle pas devoir soulever d'objection *a priori* de ce point de vue ;
- les principes posés par la loi organique n'interdisent pas non plus d'isoler, au sein d'un programme, une action support d'appui aux autres actions du programme. La constitution de programmes support est également envisageable lorsque le volume budgétaire des fonctions d'état-major qu'il décrit est suffisant. Dans les deux cas cependant, ces programmes ou ces actions doivent se limiter aux seuls crédits et emplois qui ne peuvent être répartis en comptabilité budgétaire<sup>(85)</sup>. La constitution de vastes programmes ministériels transversaux, qui priverait les autres programmes de certains de leurs moyens, doit, en revanche, être proscrite.

<sup>(84)</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, p. 69.

<sup>(85)</sup> Ce qui ne devrait pas empêcher, dans le cadre d'une comptabilité analytique, de répartir à titre d'information ces moyens en vue de déterminer le coût complet des actions de politique publique.

De même, la question du traitement des services déconcentrés polyvalents devrait être approfondie au niveau interministériel, pour éviter que la « *verticalisation* » des politiques en programmes ne se traduise par un éclatement des structures au niveau local<sup>(86)</sup>. La réflexion engagée dans le cadre des actions territoriales de nature interministérielle constitue une première étape de ce chantier (cf. infra).

Pour l'essentiel, les moyens regroupés au sein des nombreux agrégats aux contours mal définis qui subsistent actuellement dans les budgets des ministères doivent pouvoir être ventilés entre des programmes de politique publique, quitte à ce que les services responsables de la mise en œuvre de ces programmes confient, par voie contractuelle<sup>(87)</sup>, l'exécution de certaines opérations techniques à des structures spécialisées, en matière immobilière ou informatique notamment. Les avantages d'une telle option seraient nombreux comme l'a rappelé la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>(88)</sup> : « *Il serait plus clair et plus conforme à la loi organique de généraliser le regroupement par finalité chaque fois que la destination de la dépense est connue. Cette budgétisation à coût complet n'interdit pas de procéder à des délégations de gestion : les responsables de programme pourraient confier l'exécution d'une partie de leurs crédits à des services transversaux spécialisés dans la gestion de certaines dépenses (gestion des ressources humaines, gestion immobilière ou informatique, études ...). Cette procédure du mandat de gestion, prévue par les instances de pilotage de la réforme, a l'avantage de concilier une budgétisation à coût complet et une souplesse dans l'exécution opérationnelle du budget* ».

Les agrégats qui regroupent actuellement l'essentiel des moyens en personnel des ministères, comme c'est encore le cas notamment au ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer et, pour partie, au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, devraient donc être vidés de leur contenu. Pour ce dernier département toutefois, la nouvelle nomenclature budgétaire suppose de répartir précisément *ex ante* les emplois et les crédits de rémunération des personnels entre les programmes, en particulier ceux qui effectuent à la fois de l'enseignement et de la recherche. Cette répartition en loi de finances des moyens en personnel entre programme n'interdit pas, en exécution, de confier la gestion statutaire des agents à un service commun à plusieurs programmes.

Le tableau ci-après recense quelques-uns des agrégats sur lesquels une réflexion doit être conduite pour ventiler les moyens qu'ils regroupent au sein de véritables programmes de politique publique. Des efforts en ce sens ont d'ores et déjà été accomplis par certains ministères, en particulier le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, qui a cherché en 2002 à mieux répartir ses moyens, notamment en personnel, entre ses agrégats, première étape vers des programmes de politique publique. De même, le ministère du tourisme a progressivement réduit le nombre de ses agrégats (trois en 2000, deux et 2001, un seul en 2003) dans la perspective d'un futur programme (cf. supra).

---

(86) Le cas des ambassades devra également être étudié.

(87) Une procédure dite de « *mandat de gestion* » est en cours de définition, par laquelle un service confierait à un mandataire le soin de réaliser une partie de son programme.

(88) Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, p. 67.

Tableau 35 – Exemples d'agrégats de « fonctions support » à répartir entre des programmes de politique publique

Fascicules	Agrégats
Affaires étrangères	Personnels, moyens et équipement des services
Agriculture	Fonctions support
Culture et communication	Moyens budgétairement non ventilés par action
Défense	Administration générale
Ecologie et développement durable	Soutien aux politiques environnementales
Economie, finances et industrie	Administration générale et dotations communes
Equipement, transports, logement, tourisme et mer	Dépenses administratives
	Services communs – Services opérationnels communs et administration générale
	Mer – Services opérationnels communs et administration générale
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	Administration générale
Jeunesse, éducation nationale et recherche	Administration et fonctions supports à l'enseignement
Justice	Administration générale
Services du premier ministre	Administration générale
Travail, santé et solidarité	Gestion de la politique de l'emploi
	Gestion des politiques de santé et de solidarité

Source : PLF 2003

### 3) - Les actions territoriales de nature interministérielle

Un long débat, initié en 2002 par le ministère de l'intérieur, a également eu lieu au plan interministériel sur les conséquences de la LOLF sur la présentation et la gestion des actions territoriales de nature interministérielle.

Il a été envisagé, un temps, de modifier la loi organique pour y introduire des « *programmes territoriaux interministériels* », ce qui supposait de substituer à la présentation fonctionnelle des crédits, par politique publique, une présentation – voire un vote – géographique. Sans que les modalités de mise en œuvre d'un tel principe aient été précisément définies, le Président de la République lui-même, dans un discours au corps préfectoral et aux hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, a pris l'engagement que « *l'application de la loi organique relative aux lois de finances tienne compte de la déconcentration et permette l'élaboration de programmes territoriaux interministériels* »<sup>(89)</sup>.

Un arbitrage a été rendu depuis lors sur ce sujet, avec pour objectif de donner plus de responsabilités aux préfets lors de la négociation et de l'exécution du budget, sans modifier la LOLF. Il est ainsi proposé :

- « *la formalisation d'un vrai processus budgétaire entre les administrations centrales et les services déconcentrés qui couvre l'ensemble des natures de dépenses de l'État. [...] Le préfet assure une programmation concertée des différents budgets opérationnels de programme [voir infra] sur lesquels il dialogue avec les responsables nationaux des programmes* » ;

<sup>(89)</sup> Discours du Président de la République à l'occasion de la réception du corps préfectoral le 6 mars 2003.

- le renforcement du dispositif des délégations interservices<sup>(90)</sup> « *par une simplification des procédures de désignation* », qui permettrait à cette procédure d'être gérée uniquement au niveau déconcentré ;
- la possibilité de mutualiser des moyens au plan local, par exemple des crédits de gestion courante, en utilisant une procédure – à définir – de « mandat de gestion » (voir infra).

Enfin, les règles fixées par la LOLF en matière de présentation et de vote du budget de l'État ne seront pas modifiées. Toutefois, la décision a été prise de créer un programme d'interventions territoriales de l'État (PITE) unique susceptible d'isoler, dès la loi de finances initiale, les crédits des politiques prioritaires au niveau territorial « *nécessitant un haut degré d'intégration interministérielle* ».

Au-delà des positions de principe sur ces différentes réformes, il reste à présent à conduire un travail technique précis pour éviter de compliquer à l'excès les procédures budgétaires et financières et s'assurer de leur compatibilité avec les systèmes de gestion de l'État et avec le calendrier budgétaire.

### **III - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE**

#### **A - LES ENJEUX D'UNE LOGIQUE DE PERFORMANCE**

La commission des finances de l'Assemblée nationale a formulé plusieurs objections sur la question de la définition des objectifs et de la mesure des résultats<sup>(91)</sup>.

Une première objection porte sur le calendrier retenu par le Gouvernement. La difficulté rencontrée pour définir les futures missions, programmes et actions a retardé jusqu'à présent une réflexion fine sur les informations relatives à la performance associées à ces programmes. Il n'en demeure pas moins qu'en tirant parti des différentes initiatives lancées depuis quelques années, la mise en place de ce volet essentiel de la réforme demande des adaptations lourdes des modes de gestion et des outils qui ne pourront être réalisées en temps utile si elles ne sont pas engagées très rapidement.

Une seconde série d'interrogations, fondamentale, porte sur la nature des informations susceptibles de figurer à l'appui des programmes dans les annexes aux projets de loi de finances. Cette question appelle une réflexion sur la nature des objectifs et des indicateurs appropriés pour l'information des ministres et du Parlement. Ces éléments ne sont pas précisés par la LOLF. Une doctrine devra donc être élaborée.

#### **B - LES OBJECTIFS**

##### **1) - La situation actuelle dans les agrégats**

A défaut de pouvoir disposer des objectifs assignés aux futurs programmes, la Cour a examiné la qualité de ceux actuellement disponibles à l'appui des agrégats<sup>(92)</sup> :

---

<sup>(90)</sup> Dispositif permettant de regrouper les moyens juridiques et financiers utiles à la mise en œuvre de certaines politiques interministérielles au plan local.

<sup>(91)</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n°765 précité, pp. 72 et 73.

<sup>(92)</sup> Ce travail repose sur l'échantillon de douze ministères déjà évoqué à propos de la qualité des agrégats.

---

SCHEMA 3
----------

Ces résultats confirment le faible avancement des réflexions sur les objectifs des futurs programmes. Ils mettent également en lumière quelques défauts notables des objectifs existants. Dans une majorité de cas, les objectifs stratégiques de moyen terme que poursuivent les administrations ne sont pas explicités. Des tentatives intéressantes ont cependant été relevées dans les cas du ministère de la justice ou du ministère des affaires étrangères.

Les objectifs opérationnels paraissent trop peu sélectifs et mal hiérarchisés, même s'ils sont en général clairs. En outre, ils sont trop souvent inadaptés aux administrations chargées de les mettre en œuvre, dont ne dépendant que très partiellement leur réussite.

Enfin, très rares sont les cibles précisant une référence de départ (date et niveau) et le résultat attendu.

## 2) - La nécessité d'un cahier des charges précis

Cette situation s'explique en grande partie par une clarification conceptuelle insuffisante au plan interministériel. Il est nécessaire de mieux guider les ministères vers une hiérarchisation plus claire des objectifs qu'ils présenteront à l'appui de leurs programmes : des objectifs stratégiques de moyen terme, qui feront l'objet d'un engagement politique vis-à-vis du Parlement, ne peuvent pas être mis sur le même plan que des objectifs opérationnels de plus court terme ou que des cibles de résultats, principalement destinés aux services chargés de mettre en œuvre programmes et actions.

Sur ces questions, des éléments de référence utiles peuvent être recherchés dans la loi organique elle-même. L'article 7 de la LOLF distingue en effet, dans sa définition des programmes, des niveaux distincts : les « *finalités d'intérêt général* » ; les « *objectifs précis* », qui peuvent traduire, selon les cas, des objectifs stratégiques de moyen terme ou des objectifs opérationnels de plus court terme ; enfin les « *résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* », indicateurs présentant des cibles et des résultats.

De même, au Royaume-Uni, les objectifs des programmes de politique publique (*Public Service Agreements*) sont très clairement hiérarchisés selon trois concepts – « *aim* »,

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

« *objective* » et « *target* » - qui correspondent aux niveaux évoqués ci-dessus. Une distinction de même nature peut être trouvée dans les rapports de gestion ministériels québécois, qui utilisent les termes « *orientation* », « *objectif* » et « *cible* ».

L'encadré ci-dessous fournit une illustration de ces catégories dans le domaine de l'éducation. Indépendamment de la qualité et de la pertinence au fond des objectifs et des indicateurs présentés<sup>(93)</sup>, le *Department for Education and Skills* britannique parvient, au-delà d'une finalité générale, à présenter une information synthétique articulée en 6 objectifs stratégiques. Ces derniers sont ensuite déclinés en une dizaine d'objectifs opérationnels (certains sont communs avec d'autres départements ministériels) auxquels est associée une quinzaine d'indicateurs avec des cibles précises. Quant au ministère de l'éducation québécois, il structure son action autour de cinq orientations ; à titre d'exemple, la première est déclinée en 5 objectifs auxquels sont associés une vingtaine d'indicateurs. Dans les deux cas, les objectifs sont définis à horizon de trois ans, éventuellement amendés sur la période (Québec), ce qui assure une continuité de l'action publique et une bonne lisibilité des résultats.

Il paraît souhaitable que les informations sur la performance dans le cadre de la LOLF puissent être organisées, en France, à partir d'un cahier des charges comparable.

L'exemple britannique :

*In 2002 Spending Review - Public Service Agreement - Department for Education and Skills*<sup>(94)</sup>

AIM : *Help build a competitive economy and inclusive society by: creating opportunities for everyone to develop their learning; releasing potential in people to make the most of themselves; achieving excellence in standards of education and levels of skills.*

OBJECTIVES AND PERFORMANCE TARGETS :

Objective I: *sustain improvements in primary education.*

1. *Raise standards in English and maths so that :*

- *by 2004 85% of 11 year olds achieve level 4 or above and 35% achieve level 5 or above with this level of performance sustained to 2006; and*

- *by 2006, the number of schools in which fewer than 65% of pupils achieve level 4 or above is significantly reduced.*

Objective II: *transform secondary education.*

etc.

<sup>(93)</sup> Sur ce sujet et pour le cas français, voir le rapport public particulier de la Cour sur la gestion du système éducatif, avril 2003.

<sup>(94)</sup> Objectif stratégique : Contribuer à mettre en place une économie compétitive et une société sans exclus en créant des offres d'apprentissage pour tous ; en permettant aux individus d'exploiter au mieux leurs capacités ; en établissant des critères optimaux d'éducation et de niveaux de compétence.

Objectifs opérationnels et résultats attendus :

Objectif I : améliorer durablement l'enseignement primaire

1. élever le niveau requis en anglais et en calcul afin :

- qu'en 2004, 85% des enfants âgés de 11 ans atteignent au moins le niveau 4 et que 35% atteignent au moins le niveau 5 ; ce niveau de résultat étant maintenu jusqu'en 2006 ;

- qu'en 2006, le nombre d'écoles dans lesquelles moins de 65% des élèves atteignent au moins le niveau 4 ait diminué de façon significative.

Objectif II : transformer l'enseignement secondaire

L'exemple québécois :

*In* Rapport de gestion annuel du ministère de l'éducation – 2001-2002 – Résultats au regard du plan stratégique 2000-2003 mis à jour en 2001

Première orientation : accroître la réussite scolaire des élèves, des étudiantes et des étudiants en favorisant un maximum d'apprentissages et la persévérance jusqu'au diplôme.

Objectif 1 : la diplomation - augmenter substantiellement le taux de diplomation à tous les ordres d'enseignement (4 indicateurs associés avec des cibles, suivis des résultats commentés)

Objectif 2 : la réussite et la persévérance scolaires - augmenter substantiellement le taux de diplomation à tous les ordres d'enseignement (8 indicateurs)

Objectif 3 : le rendement scolaire – accroître la qualité des apprentissages (4 indicateurs)

Objectif 4 : l'adaptation scolaire et le soutien aux élèves en difficulté – mettre en œuvre une approche de prévention et d'intégration à l'égard des élèves aux prises avec un handicap ou éprouvant des difficultés d'apprentissage ou d'adaptation (2 indicateurs)

Objectif 5 : l'accessibilité financière aux études – assurer l'accessibilité financière aux études (1 indicateur)

Deuxième orientation : qualifier les personnes selon leurs aptitudes, en vue de leur intégration durable au marché du travail et de leur insertion sociale

etc.

## C - LES INDICATEURS

### 1) - La situation actuelle dans les agrégats

La Cour a examiné aussi la qualité des indicateurs actuellement disponibles dans les agrégats<sup>(95)</sup> :

SCHEMA 4

<sup>(95)</sup> Cf. supra la composition de l'échantillon.

Cet examen synthétique montre l'effort déjà accompli par les ministères, qui se sont efforcés pour la plupart d'entre eux d'associer à leurs objectifs opérationnels des indicateurs permettant d'en rendre compte. Certains fascicules budgétaires font cependant exception, notamment ceux des services du Premier ministre, dans lesquels les indicateurs sont très rares. Par ailleurs, des ministères comme celui de la justice qui ont récemment eu l'occasion de définir des objectifs et des indicateurs dans une loi de programme ne les ont pas intégrés dans leurs agrégats, les deux exercices ayant jusqu'à présent été conduits de façon non coordonnée.

Dans la plupart des cas, les indicateurs sont assortis de commentaires, même s'ils restent encore peu développés. Toutefois, les résultats sont rarement disponibles, ce qui manifeste le caractère faiblement opérationnel de ces agrégats dans la plupart des administrations. En fournissant de façon relativement complète et rapide la mesure des performances obtenues (cf. infra, synthèse qui lui est consacrée), le ministère de la défense fait exception.

Les indicateurs sont de nature variable. La plupart des informations fournies restent statiques, retraçant des résultats dont la connaissance est utile, mais sans faire clairement le lien entre les objectifs, les moyens consacrés, les actions conduites et les impacts de ces actions (cf. infra). En particulier, les indicateurs portant réellement sur l'efficacité sont rares, les catégories introduites par la direction du budget<sup>(96)</sup> paraissant dans l'ensemble mal assimilées par les ministères.

La Cour s'est livrée à l'analyse comparative des indicateurs de quatre agrégats : défense - agrégat 02 « armée de terre », intérieur - agrégat 11 « administration territoriale », MINEFI - agrégat 13 « direction générale des impôts » et éducation nationale - agrégat 11 « enseignement primaire public » :

- l'armée de terre dispose uniquement d'indicateurs d'activité, qui permettent d'apprécier l'état de préparation des forces. En effet, mesurer l'efficacité d'une armée aurait peu de sens. En revanche, il serait possible de rapporter les données d'activité aux moyens alloués pour mesurer l'efficacité ;
- l'enseignement primaire public produit de nombreuses données sur l'efficacité de ses interventions, grâce à l'expertise développée par la direction de la programmation et du développement (DPD). Par ailleurs, les services gestionnaires fournissent des informations sur les moyens mis en œuvre. En revanche, les indicateurs d'activité et d'efficacité sont quasi-inexistants ;
- le choix des indicateurs retenus dans les agrégats « *administration territoriale* » et « *direction générale des impôts* » paraît plus équilibré : ces administrations ont en particulier cherché à rendre compte au Parlement de leur efficacité, ce qui permet de mieux apprécier leur performance.

---

<sup>(96)</sup> La direction du budget a proposé, depuis la circulaire du 6 décembre 2000, de distinguer trois types d'« *indicateurs de performance* » (appelés aussi « *indicateurs de résultats* »), selon qu'ils portent sur l'« *efficacité socio-économique* » (synonyme d'impact, d'efficacité finale ou de politique publique ; ex donné : quel est le bénéfice, pour la société ou pour l'économie, de l'action de l'État ?), la « *qualité du service* » (quelle qualité de service est obtenue pour les usagers ?) ou l'« *efficacité de la gestion* » (l'optimisation des moyens progresse-t-elle ?). Cette dernière catégorie correspond donc à la notion d'efficacité.

Graphique 8 : Evolution en nombre et par nature des indicateurs de quatre agrégats

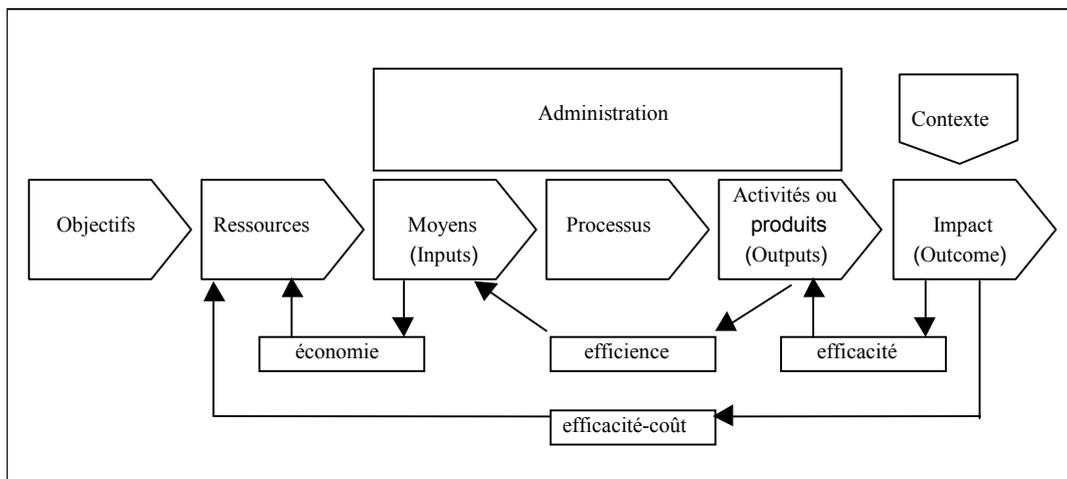
## SCHEMA 7

Par ailleurs, la fiabilité de ces données apparaît souvent problématique. A titre d'exemple, les résultats chiffrés produits dans le fascicule consacré à l'enseignement scolaire sont, la plupart du temps, le fruit d'une totalisation de données fournies par les académies, sans garantie réelle quant à leur homogénéité. Une difficulté analogue existe pour les données transmises par les établissements d'enseignement supérieur.

## 2) - La nécessité d'une clarification conceptuelle

Un travail reste à accomplir dans les administrations pour construire, au-delà des indicateurs d'impact – qui intéresseront le niveau politique et les citoyens, même si l'impact dépend aussi d'éléments de contextes parfois peu maîtrisables – des indicateurs opérationnels qui permettront un pilotage concret de la gestion des services : indicateurs d'efficacité mais aussi, lorsque le sujet s'y prête, indicateurs de processus, voire indicateurs de moyens.

En matière d'indicateurs, il peut être utile de s'inspirer de la typologie développée au plan international qui repose sur le schéma conceptuel suivant :



Source : National Audit Office, Measuring performance of government departments, mars 2001, page 6.

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

Le tableau suivant fournit une illustration des différents indicateurs possibles (moyens, processus, activités ou produits, impact, contexte)<sup>(97)</sup>, dans le domaine de l'éducation. Par rapport au schéma précédent, il est possible de définir une catégorie particulière d'indicateurs d'activité mesurant la qualité du service rendu.

Tableau 36 – Exemples d'indicateurs possibles

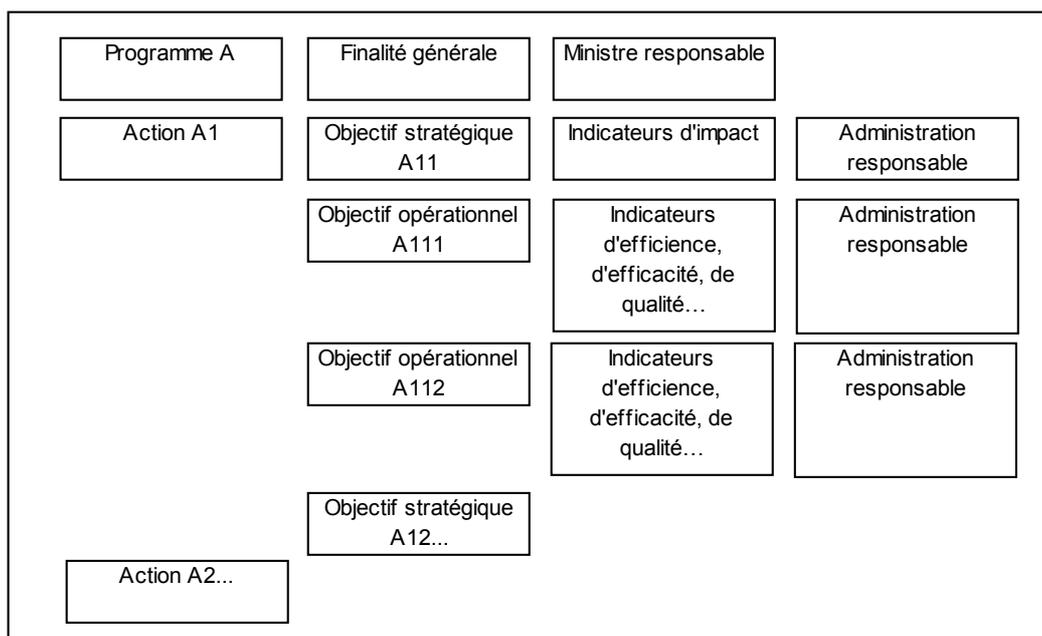
Nature d'indicateur	Exemple
Indicateur de moyens	nombre d'enseignants
Indicateur de processus	nombre de formations suivies par les enseignants
Indicateur d'activité	nombre d'heures de cours enseignées aux élèves
Indicateur de qualité de service	% de classes sans enseignant le jour de la rentrée scolaire
Indicateur d'efficacité	coût moyen par heure de cours enseignée
Indicateur d'impact	taux de réussite au baccalauréat
Indicateur d'efficacité	taux des moins de 12 ans scolarisés qui sont illettrés
Indicateur de coût-efficacité	coût de l'alphabétisation d'un élève de moins de 12 ans
Indicateur de contexte	nombre de jeunes de moins de 12 ans

Source : Cour des comptes

Il appartiendra au Gouvernement et au Parlement de choisir la nature des indicateurs utiles au suivi des différents programmes et le degré de précision nécessaire. Une solution possible consisterait à présenter dans les programmes, au-delà des indicateurs d'impact (assortis de cibles de résultats), une série d'indicateurs à même de mesurer les performances des administrations (efficacité, qualité, etc.)<sup>(98)</sup>. Dans une telle configuration, la meilleure architecture serait sans doute de fournir la première catégorie d'indicateurs au niveau des objectifs stratégiques et la seconde au niveau des objectifs opérationnels, afin de responsabiliser les administrations chargées de les mettre en œuvre :

<sup>(97)</sup> Il paraît préférable de bannir le terme « *indicateurs de résultats* », et de lui préférer des concepts plus précis (indicateur d'activité/impact).

<sup>(98)</sup> Ceci demanderait de développer également les informations contextuelles (pour déterminer ce qui ne dépend pas directement de l'activité des administrations). Des comparaisons internationales pourraient également être utilement exploitées.



Source : Cour des comptes

Au total, un cahier des charges sur la mesure de la performance, avec des définitions précises des différentes catégories d'indicateurs, partagées par l'ensemble des acteurs de la réforme, garantirait sans doute que les informations fournies à l'appui des programmes ne se limitent à l'avenir ni à des indicateurs de moyens purement descriptifs, ni à des indicateurs d'impact sans rapport direct avec l'action des administrations.

#### IV - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Au-delà des nouvelles règles de présentation du budget de l'État, la LOLF a ouvert deux autres chantiers, qui, pour techniques qu'ils soient, sont essentiels pour la réussite de la réforme dans son ensemble. Comme le rappelle le tableau suivant, il s'agit tout d'abord de la définition des « *nouveaux standards et nouveaux outils des procédures financières* », communs à l'ensemble des ministères, et, d'autre part, de la modernisation des « *modes de gestion interne* » des ministères.

Tableau 37 – Les trois chantiers de la LOLF

Chantiers	Structures pilotes	Calendrier annoncé
<b>Chantier n°1</b> : « <i>Les nouveaux contenus des budgets ministériels</i> » (missions, programmes, objectifs, indicateurs, règles de budgétisation des crédits, etc.)	DRB	Structure budgétaire : automne 2003 Objectifs et indicateurs : 1 <sup>er</sup> trimestre 2004
<b>Chantier n°2</b> : « <i>Les nouveaux standards et nouveaux outils des procédures financières</i> » (normes comptables, chaîne de la dépense, systèmes d'information financière, budget opérationnel de programme, etc.)	DRB, DGCP et DB	Normes comptables : fin 2003 Autres sujets : pas de calendrier annoncé
<b>Chantier n°3</b> : Les « <i>nouveaux modes de gestion interne des ministères</i> » (contrôle de gestion, GRH, qualité, déconcentration, etc.)	DMGPSE, DGAFP et DRB	Pas de calendrier annoncé

*La Cour insiste sur l'importance de ces autres chantiers ouverts par la LOLF, qui doivent impérativement être conduits parallèlement aux travaux de restructuration du budget de l'État. Le risque existe d'avoir achevé en 2006 le chantier n°1 mais de ne pas disposer des outils indispensables aux gestionnaires pour mettre en œuvre la réforme.*

## SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

*Outre le suivi de la mise en œuvre des nouveaux systèmes d'information budgétaire et comptable, la Cour est particulièrement attentive à l'évolution de deux chantiers : la gestion des crédits fongibles, d'une part ; l'évolution de la chaîne de la dépense publique, d'autre part.*

## A - LA GESTION DES CRÉDITS FONGIBLES

Pour les gestionnaires, la globalisation et la fongibilité des crédits par programme ainsi que la définition d'un plafond d'emplois budgétaires par ministère constituent les apports essentiels de la LOLF. Restent à fixer à présent les modalités de mise en œuvre de ces innovations. Il s'agit en particulier de savoir comment se déclineront les programmes au niveau opérationnel et d'accélérer la mise en place du contrôle de gestion dans les administrations.

### 1) - Les expérimentations engagées dans les ministères

En 2002, trois ministères ont expérimenté la gestion de dotations globalisées dans certains de leurs services déconcentrés. Ces expérimentations concernent le ministère de l'intérieur – le premier à s'être engagé dès 2000 dans une telle expérimentation –, le ministère du travail et le ministère des affaires étrangères.

Les caractéristiques de ces trois expérimentations sont différentes. Les budgets des préfectures globalisés sont constitués de crédits de rémunérations, des crédits de fonctionnement et d'une fraction des crédits d'investissement. Les services du ministère du travail dans la région Centre ne globalisent que les crédits de personnels et de fonctionnement. Les postes diplomatiques globalisés n'ont mis en commun que les crédits de fonctionnement et les rémunérations des personnels recrutés localement. Par ailleurs, dans les préfectures globalisées comme dans les postes diplomatiques concernés, l'expérimentation offrait initialement plus de souplesse que la LOLF, permettant des mouvements libres entre toutes les catégories de dépenses. Seule l'expérimentation dans la région Centre prévoyait en 2002 une fongibilité asymétrique des crédits. Les préfectures globalisées bénéficient en outre d'une progression régulière, quoique minime, de leurs crédits et d'une visibilité pluriannuelle avec l'assurance de disposer des reports de crédits et d'échapper aux régulations budgétaires.

Tableau 38 – Expérimentations de gestion de crédits fongibles

Année	Services concernés	Volumes budgétaires	Chapitres	Caractéristiques
<u>2002</u>	<u>Intérieur</u> : 18 Préfectures globalisées	202 M€	37-20 et 21	Expérimentation engagée dès 2000 pour 3 ans 2002-2004 9% des postes diplomatiques
	<u>Travail</u> : 7 services (région Centre)	15 M€	37-63	
	<u>Affaires étrangères</u> : 24 postes diplomatiques	9 M€	37-90	
<u>2003</u>	<u>Intérieur</u> : 29 Préfectures globalisées	333 M€	37-30	11 préfectures supplémentaires Inchangé Pas d'extension en 2003 Préfiguration d'un futur programme « accès à l'emploi » 1 an renouvelable 1 an renouvelable 1 an renouvelable 1 an renouvelable
	<u>Travail</u> : 7 services (région Centre)	16 M€	37-63	
	<u>Affaires étrangères</u> : 24 postes diplomatiques	9 M€	37-90	
	<u>Travail</u> : Programme accès à l'emploi (Centre)	11 M€	44-80	
	<u>Finances</u> : 4 trésoreries générales	79 M€	37-30	
	<u>Finances</u> : 4 services régionaux DGCCRF	13 M€	37-30	
	<u>Finances</u> : 1 direction régionale et 1 direction inter-régionale DGDDI	30 M€	37-30	
	<u>Finances</u> : 5 DSF	119 M€	37-30	
	<u>Equipement</u> : 5 services (Nord-Pas de Calais)	107 M€	37-30	
	<u>Equipement</u> : crédits du logement locatif social dans 3 régions	-	65-48	

En 2003, sept nouvelles expérimentations ont été lancées, conformes désormais aux dispositions de la LOLF. Les règles strictes sur les reports inscrites dans la LOLF seront testées à cette occasion, les services s'efforçant de limiter les crédits susceptibles d'être reportés en deçà de 3% de leurs crédits initiaux. Deux expérimentations doivent également permettre d'étudier la fongibilité de crédits d'intervention, dans la région Centre, s'agissant des crédits d'État pour l'accès à l'emploi et, en principe, dans les régions Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire et Rhône-Alpes pour les crédits alloués au logement locatif social.

Enfin, d'autres ministères ont à leur tour manifesté leur intérêt pour de nouvelles expérimentations à partir de 2004, notamment le ministère de la défense et le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. La Cour insiste sur la nécessité pour chaque ministère de s'engager dans cette voie et de préparer ainsi le basculement prochain de l'ensemble de leur gestion selon les principes définis par la LOLF. Les expérimentations mettent en effet les administrations en situation de définir les modalités adaptées de gestion de leurs crédits et de leurs ressources humaines, de relier les actions, les coûts et les performances de leurs interventions et de développer le dialogue de gestion.

## 2) - Les orientations du COPIL

Le COPIL a tiré en juin 2002 les premiers enseignements de ces expérimentations, en définissant la notion de « *budget opérationnel de programme* » (BOP). Cette subdivision des programmes sera le cadre dans lequel s'exercera à partir de 2006 la fongibilité des crédits. Elle permettra de formaliser le processus budgétaire interne aux administrations et de programmer, au terme d'un dialogue de gestion, les moyens par grand type de dépenses et par « *unité d'exécution* ». Les objectifs et les indicateurs des programmes devront également être repris dans les « *budgets opérationnels de programme* ».

La notion de BOP doit permettre de créer une cascade d'enveloppes fongibles laissant à chaque gestionnaire des marges de manœuvre. Cette évolution suppose une modification profonde par rapport à la situation actuelle où il n'y a pas d'unité de gestion pour les différents types de crédits (rémunérations, fonctionnement, interventions, investissement, etc.).

Des travaux conséquents sont nécessaires dans chaque ministère pour définir les modalités de gestion des programmes, en particulier le niveau déconcentré le plus pertinent. La nomenclature d'exécution des crédits et la configuration du progiciel ACCORD 2 devront permettre l'exécution des budgets opérationnels de programmes.

*Sur ce point, comme pour les programmes (voir supra), la Cour estime qu'il est nécessaire de chercher, autant que possible, une coïncidence entre budgets et structures de gestion. Néanmoins, un ordonnateur, responsable de BOP, doit pouvoir utiliser les services de structures non placées directement sous son autorité, sans pour autant perdre sa responsabilité globale sur le respect des objectifs du programme. La facturation interne entre programmes n'étant pas facilitée par la LOLF<sup>(99)</sup>, il devrait également être possible de délivrer un mandat de gestion (voir supra) dans le cadre d'un BOP à une structure externe au programme bénéficiant d'une délégation des pouvoirs d'ordonnateur.*

<sup>(99)</sup> Les mouvements budgétaires, virements et transferts, ou comptables, rétablissement de crédits, demeurent possibles mais sont lourds à mettre en œuvre et ne sont pas réellement appropriés à une facturation interne.

### 3) - Le développement du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un instrument indispensable pour le pilotage des budgets opérationnels par leur gestionnaire et la contrepartie à la liberté de gestion que la LOLF leur accorde. C'est la raison pour laquelle le CIRE du 12 octobre 2000 puis une circulaire interministérielle du 21 juin 2001 ont mis l'accent sur le développement de cette fonction.

Dans les ministères, des plans triennaux de développement et de généralisation du contrôle de gestion ont été arrêtés. Plusieurs initiatives méritent à ce titre d'être soulignées. Au ministère de l'intérieur, une sous-direction « *du contrôle de gestion et des études* » a été créée en 2000 au sein de la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières (DPAFI). L'expérimentation de la globalisation des crédits des préfectures a conduit à l'élaboration d'une batterie d'indicateurs de contrôle de gestion (INDIGO) progressivement simplifiée et aujourd'hui étendue, pour partie, à l'ensemble des préfectures. Un outil (VENISE) est également en cours d'élaboration pour les services de l'emploi dans la région Centre. Ces travaux permettent de diffuser une culture de gestion dans les services déconcentrés et alimentent la concertation entre ces services et les administrations centrales. A contrario, l'expérimentation de globalisation des moyens des postes diplomatiques n'a pas été étendue en 2003 dans l'attente d'outils de compte rendu fiables et réguliers.

Dans les autres ministères, l'exercice est resté pour l'heure largement théorique, en particulier au ministère de l'écologie et du développement durable où le poste de contrôleur de gestion chargé de piloter ce pan de la réforme n'avait pas encore été pourvu à la fin du premier trimestre 2003. Au ministère des sports, le plan triennal de généralisation du contrôle de gestion n'a fait l'objet que d'une mise en œuvre partielle et doit être remis en cohérence avec la LOLF. De même, dans le secteur « *santé - solidarité* », des structures chargées du contrôle de gestion sont désormais en place au plan central mais le succès de leur mission risque d'être compromis si les services déconcentrés et les partenaires extérieurs du ministère ne sont pas plus étroitement associés à cette réforme.

### 4) - Les opérateurs de l'État

Enfin, l'exécution de crédits fongibles dans le cadre de programmes fonctionnels suppose de faire évoluer les relations entre les administrations et les organismes, quelle qu'en soit la forme juridique, qui reçoivent des crédits de l'État ou bénéficient de ressources fiscales affectées et qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques.

La LOLF aura des conséquences sur la budgétisation de ces crédits<sup>(100)</sup>. Aujourd'hui, ces opérateurs bénéficient, en règle générale, de dotations clairement identifiées dans des chapitres et des articles budgétaires qui leur sont consacrés. C'est ainsi le cas, en fonctionnement, du commissariat à l'énergie atomique (CEA) au chapitre 45-10 du budget *économie, finances et industrie* ou de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) au chapitre 43-71 du budget de l'*emploi*. Dans certains cas, l'opérateur reçoit même des crédits de plusieurs sections budgétaires<sup>(101)</sup>. A l'avenir, ces crédits devraient plutôt être inscrits dans une action unique sans bénéficier d'un programme budgétaire dédié. Certains agrégats, notamment l'agrégat 11 du ministère chargé de la recherche qui regroupe l'ensemble des moyens alloués aux organismes de recherche – soit 5,6 Md€ et 89% des moyens du budget de ce ministère en 2002 –, devront ainsi nécessairement évoluer.

<sup>(100)</sup> Une note du COPIL du 26 février 2003 est consacrée au « *traitement des opérateurs de l'État* ».

<sup>(101)</sup> Par exemple, l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) reçoit des crédits en provenance du chapitre 44-20 du budget *écologie et développement durable* et du chapitre 45-10 du budget *économie, finances et l'industrie*.

La LOLF aura aussi des conséquences sur la gestion interne de ces organismes et pour l'exercice du pouvoir de tutelle de l'État.

En effet, il est indispensable pour mesurer la performance d'intégrer le ou les « *opérateurs* » qui concourent à la mise en œuvre de la politique publique considérée. Actuellement, l'information fournie au Parlement sur les comptes et l'activité des opérateurs de l'État est très inégale et, d'une façon générale, insuffisante. Dans certains cas, on peut relever que les indicateurs des contrats d'objectifs avec les entreprises publiques sont repris dans certains « *bleus* », par exemple les travaux effectués sur le réseau autoroutier concédé à l'appui de l'agrégat « *développement du réseau routier national* » du ministère chargé des transports.

Le degré d'autonomie dont disposent ces organismes vis-à-vis de l'État influera, bien entendu, sur les modalités de cette intégration. Pour les organismes les plus fortement liés à l'État, le mode de gestion est, en règle générale, le contrat d'objectif, qui sera, à l'avenir, étroitement articulé avec le programme. Entre l'État et d'autres types d'organismes, notamment les organismes payeurs de prestations dans le domaine agricole ou les établissements d'enseignement sous contrat ou d'enseignement supérieur, les relations devront sans doute être redéfinies, pour améliorer les procédures de contractualisation, tout en respectant l'autonomie de ces acteurs. Un groupe de travail doit être prochainement constitué sur ce sujet au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Dans cette perspective, on pourrait également s'interroger sur la budgétisation de certains concours de l'État aux collectivités territoriales (voir la synthèse consacrée au ministère de l'intérieur). Ces dernières peuvent en effet être considérées également comme des « *opérateurs* » ou des « *partenaires* » de l'État pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques. Dès lors, les concours de l'État aux collectivités territoriales pourraient également être répartis entre, d'une part, les prélèvements sur recettes et, d'autre part, différents programmes selon leur finalité et être pris en compte, dans des conditions à déterminer, dans la mesure de la performance.

## **B - COMMENT RÉFORMER LA CHAÎNE DE LA DÉPENSE ?**

La LOLF, en renforçant la responsabilité des gestionnaires et des ordonnateurs, invite à repenser le rôle des autres acteurs de la dépense publique, le contrôleur financier et le comptable. La mise en œuvre du progiciel ACCORD a également rendu manifestes les opérations redondantes ou inutiles dans la chaîne de la dépense et permis d'engager plusieurs expérimentations permettant d'envisager l'évolution des différents acteurs.

### **1) - Les expérimentations en cours**

Dans plusieurs ministères, les gestionnaires ont bénéficié, pour permettre à ACCORD de fonctionner dans de meilleures conditions, d'un allègement significatif du contrôle financier. Ce mouvement a été initié par le ministère de l'intérieur, pilote du projet ACCORD, avec la signature d'un protocole d'accord en juin 2002. Cet accord a permis de généraliser les engagements globaux et de lever plus de la moitié des visas du contrôleur financier, notamment ceux apposés sur les ordonnances de paiement, les ordonnances de délégation, les marchés non formalisés ou les actes sans enjeux pour lesquels le dispositif de contrôle du gestionnaire offre des garanties suffisantes. En contrepartie, le contrôleur financier bénéficie de la transmission régulière d'informations de gestion. Un accord du même type a également été signé au deuxième semestre 2002, entre le SGDN et le contrôleur financier des services du Premier ministre.

Ce mouvement d'expérimentation se poursuit avec le déploiement d'ACCORD : le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche tout comme le ministère de

la culture et de la communication en ont bénéficié en janvier 2003. Un décret en Conseil d'État est prévu pour définir le cadre juridique de ces expérimentations en 2003. Une refonte de la loi du 10 août 1922 qui a créé le contrôle financier interviendra au terme de la période d'expérimentation fixé le 31 décembre 2005.

Par ailleurs, l'expérimentation d'un département comptable ministériel a été préparée au ministère de l'intérieur en 2002. L'interpénétration des fonctions de l'ordonnateur et du comptable et la nécessité de mettre en place trois comptabilités distinctes milite en effet pour un rapprochement physique des services du comptable public de ceux de l'ordonnateur et des gestionnaires et une diffusion de cette compétence dans les administrations de l'État.

## 2) - Les premières réflexions du COPIL

Le COPIL a examiné en 2002 deux notes d'orientation, l'une sur l'« *évolution du contrôle financier l'articulation des contrôles* », préparé par la direction du budget, l'autre sur l'« *évolution de la fonction comptable de l'État et [le] rôle du comptable public* ».

a) Sur le premier point, la note d'orientation, prudente, juge nécessaire le maintien d'un contrôle autour de quatre axes :

- « *concentrer l'activité du contrôle financier sur le contrôle budgétaire* », avec le maintien du suivi de l'exécution budgétaire et d'un visa « *sur un périmètre d'actes reconfiguré* » en fonction de l'analyse des risques financiers dans le contexte de la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits, répartition indicative des effectifs, etc.) ;
- « *adapter le contrôle financier aux enjeux financier et aux caractéristiques des gestionnaires* », avec l'établissement d'un schéma de contrôle concerté entre le gestionnaire et le contrôle financier ;
- « *mieux coordonner les contrôles* » développés par les gestionnaires et par les comptables ;
- « *engager le processus d'évolution par des expérimentations* ».

Le terme de ces expérimentations n'est pas connu. Il n'est pas consensuel, comme le montre la demande de la ministre de la défense d'une suppression du contrôle financier (voir infra). A ce stade, la Cour estime que le maintien d'un contrôle et d'un suivi de l'exécution des dépenses de l'État ne perd pas sa légitimité avec la mise en œuvre de la LOLF. En toute hypothèse, le respect des engagements européens de la France (programmes pluriannuels de finances publiques) suppose de maîtriser l'exécution des dépenses de l'État, y compris à un niveau infra-annuel. Il est donc indispensable que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et tout particulièrement la direction du budget, dispose de moyens efficaces de suivi et, le cas échéant, de mise en réserve des crédits. De même, dans son principe, le contrôle a priori des actes d'engagement juridique est loin d'être inutile. Il constitue, au contraire, un indéniable facteur de sécurité, sans préjuger de l'organisation administrative en charge de ce contrôle à l'avenir.

b) Sur le second sujet – le rôle du comptable public –, la réflexion est également engagée. En effet, avec la mise en œuvre de la LOLF, les obligations des comptables se trouvent notablement étendues : gardiens du respect des principes et des règles comptables, les comptables de l'État seront garants non seulement de la régularité des opérations prises en charge, mais également de la sincérité des comptes et de la fidélité de l'image du patrimoine et de la situation financière de l'État donnée par ceux-ci. En conséquence, l'ordonnateur, le gestionnaire et le comptable se trouveront dans une relation nouvelle.

Cette évolution suppose de déterminer par type de dépenses les diligences minimales exigées du comptable (« *contrôle hiérarchisé* » et « *contrôle partenarial* ») et les modalités des vérifications opérées sur les écritures comptables effectuées par les gestionnaires. Le régime de responsabilité spécifique des comptables publics devra sans doute également être revu, notamment en matière de tenue des comptes.

Quant à la création de départements comptables ministériels, elle doit s'inscrire dans une perspective conciliant l'unicité de caisse de l'État garantie par un réseau unique de caissiers, l'unicité de comptes de l'État (un seul bilan, un seul compte de résultat, une seule annexe), et les éléments de comptabilité nécessaires à la gestion des ministères.

c) Plus largement, la Cour estime que la reconfiguration de l'ensemble de la chaîne des contrôles constitue un sujet essentiel. La chaîne de la dépense, même repensée, ne peut plus s'arrêter aux frontières du ministère des finances. Le processus de la dépense doit être détaillé par catégories de dépenses, depuis la formulation du projet d'emploi des crédits jusqu'au paiement, c'est-à-dire dans la perspective d'une gestion intégrée du budget et de la comptabilité générale telle qu'elle devrait résulter de la mise en œuvre d'un progiciel commun comme ACCORD. Sur la base de cette analyse, le rôle et la responsabilité de chacun des différents acteurs de la chaîne de la dépense pourraient être formulés et discutés de manière plus précise.

## CHAPITRE II - LE PROGRAMME "DETTE" ET LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES À LA LOLF DANS QUATRE MINISTÈRES

La Cour a examiné de façon plus approfondie le programme « *gestion de la dette et de la trésorerie de l'État* » présenté depuis le projet de loi de finances pour 2002 par le ministère des finances, ainsi que l'état des lieux des travaux relatifs à la LOLF entrepris dans quatre ministères : culture et communication, défense, intérieur et travail.

### I - LE PROGRAMME DE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

#### A - LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU PROGRAMME

Le choix de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État comme support du premier programme, au sens de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, présenté de façon expérimentale dès le projet de loi de finances pour 2002, résulte d'un engagement du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie devant le Sénat, lors de l'examen de la proposition de loi organique.

Compte tenu du calendrier budgétaire, ce premier programme a été élaboré dans l'urgence par les services de l'agence France Trésor qui venait d'être créée. La direction du budget a été associée. Elle a souhaité que soit précisé que le programme élaboré « *ne préjuge pas de la structuration des programmes en 2006* ».

Le programme révisé inclus dans le projet de loi de finances pour 2003 comprend déjà des aménagements substantiels. Il reflète le mûrissement de la réflexion au sein de l'agence France Trésor et tient compte des remarques et suggestions des commissions des finances des deux assemblées ainsi que de certaines difficultés rencontrées au cours de l'exécution 2002.

Dans la conception et l'amélioration du programme de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, l'agence France Trésor est apparue soucieuse de poursuivre un triple objectif : améliorer l'information du Parlement bien sûr, mais aussi réaliser un document correspondant aux impératifs internes de contrôle de gestion, susceptible d'être utilisé dans la communication externe de l'agence à l'égard des acteurs des marchés financiers. En application de cette démarche, l'agence considère que le programme tient lieu de rapport d'activité sur la gestion de la dette et de la trésorerie, au sens de l'article 8 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000.

#### B - LE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME

Le périmètre actuel du programme correspond aux parties 11 (service de la dette négociable), 12 (service de la dette non négociable) et 13 (charges résultant de la gestion de la dette) du budget des *charges communes*, consolidées avec le solde du compte de commerce 904-22 (gestion active de la dette et de la trésorerie) et avec les recettes en atténuation de charges de la dette<sup>(102)</sup> et intérêts sur avances<sup>(103)</sup>. Il inclut donc les « *frais divers de*

---

<sup>(102)</sup> notamment les recettes de coupons courus lors des émissions de BTAN et d'OAT, la rémunération des prises en pensions et des prêts interbancaires.

<sup>(103)</sup> Recettes non fiscales, lignes n° 411 et 806.

## LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DANS QUATRE MINISTÈRES

*trésorerie* » (chapitre 13-03) qui, comptabilise pour l'essentiel<sup>(104)</sup> certaines dépenses de fonctionnement courant de l'agence France Trésor (frais d'émission et de publicité, commissions de placement et de services financiers, rémunération de la SBF et de la SICOVAM, etc.). En revanche, il exclut les autres moyens de l'agence France Trésor (dépenses de personnel en particulier) qui sont néanmoins présentés dans le programme à titre d'information.

En 2003, pour la première fois, dans le PLF le programme détaille la charge prévisionnelle de la dette de l'État non seulement en comptabilité budgétaire, mais aussi, conformément aux préconisations de la Cour, en droits constatés.

Ainsi conçu, le programme est mis en œuvre par un gestionnaire principal, la direction de l'agence France Trésor. D'autres services du ministère des finances (direction générale de la comptabilité publique, agence comptable centrale du Trésor, direction du personnel, de la modernisation et de l'administration) sont associés à cette gestion.

Le périmètre budgétaire ne regroupe donc pas l'ensemble des moyens financiers et en personnel nécessaires pour mettre en œuvre les actions du programme. Cependant, à l'exception d'une partie des crédits du chapitre 13-03 qui financent la gestion courante, et sous la réserve du reclassement de certaines opérations de trésorerie en opérations budgétaires<sup>(105)</sup>, le champ actuel couvert par le programme paraît pouvoir recouper très largement les opérations destinées à figurer sur le futur compte de commerce qui, selon l'article 22 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, doit retracer « *les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'État, à l'exclusion de toute opération courante* ».

Il est néanmoins utile que les moyens courants dévolus à la gestion de la dette et de la trésorerie continuent à être mentionnés à titre informatif dans le programme, à des fins de contrôle de gestion. L'évaluation de ces moyens et leur articulation avec les autres programmes du ministère des finances devra être précisée au cours des prochaines années.

Tableau 39 – Le périmètre budgétaire du programme de gestion de la dette et de la trésorerie  
*En millions d'euros*

Programme : gestion de la dette et de la trésorerie	2001		2002			2003
	LFI	Dépenses	LFI	Crédits ouverts	Dépenses	LFI
Partie 11	38 304	38 136	38 840	39 123	39 286	40 690
Partie 12	1 009	1 119	671	1 300	1 107	552
Partie 13	47	56	45	25	43	36
Charge de la dette publique brute	39 360	39 311	39 556	40 448	40 432	41 278
Recettes en atténuation de charges de la dette et intérêts sur avances	- 2820	- 2635	- 2 716	- 2 678	- 2636	- 2 989
Solde du compte 904-22	So	So	- 200	- 200	- 155	- 235
<b>Total</b>	<b>36 540</b>	<b>36 701</b>	<b>36 640</b>	<b>37 570</b>	<b>37 645</b>	<b>38 054</b>
p.m. moyens de l'AFT	5	5	6	6	4	7

Sources : projet de loi de finances pour 2003, agence France Trésor, direction générale de la comptabilité publique

(104) L'article 40 de ce chapitre couvre les charges du fonds de stabilisation des changes, qui sont résiduelles.

(105) Notamment les profits et pertes en capital issus du rachat de titres.

## **C - LES ACTIONS DU PROGRAMME ET LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE**

### **1) - Définition du programmes et des actions, objectif stratégique**

Le programme de gestion de la dette et de la trésorerie constitue un ensemble cohérent concourant à une politique publique clairement identifiée qu'il définit de manière claire dans sa version 2003 : « *permettre à l'État d'honorer ses engagements financiers en toute circonstance, c'est-à-dire d'assurer que le compte de l'État auprès de la Banque de France est toujours créditeur, [mission qui] motive l'émission régulière de dette et doit être réalisée au meilleur coût pour le contribuable, dans des conditions de contrôle maximal des risques financiers et techniques* »<sup>(106)</sup>.

Pour mettre en œuvre cette politique, le programme 2002 détaillait quatre « *principes généraux* » dégagés depuis plusieurs années par la direction du Trésor : simplicité et transparence de la politique d'émission primaire, liquidité des titres, contrôle des risques. Selon une terminologie plus homogène avec celle de la loi organique, le programme 2003 explicite un objectif stratégique qui consiste à « *minimiser la charge de la dette à moyen terme dans des conditions de sécurité absolues* ». Les principes mentionnés en 2002 ne sont pas pour autant abandonnés, puisqu'ils sont désormais repris au travers des objectifs opérationnels et des indicateurs qui leur sont associés.

La notion d'action, retenue par la loi organique, n'est pas reprise sous cette appellation dans le programme de gestion de la dette et de la trésorerie. *De facto*, le programme était cependant structuré en deux actions en 2002 : la gestion de la dette et la gestion de la trésorerie. Une troisième action, dite transversale, y a été ajoutée en 2003 : le contrôle des risques.

### **2) - Première action : la gestion de la dette objectifs opérationnels, indicateurs et cibles de résultats**

#### ***a) - La réduction de la durée moyenne de la dette négociable***

En 2002, un objectif opérationnel unique était assigné à la gestion de la dette : la réduction de la durée moyenne de la dette négociable à 5,5 ans après contrats d'échanges de taux. A cet objectif facilement compréhensible était associée une cible de résultat à atteindre à la fin de l'année.

Cet objectif traduit fidèlement la nouvelle « stratégie » des gestionnaires de la dette cherchant à obtenir une charge d'intérêts moindre, au prix d'une plus grande variabilité de celle-ci, par une réduction de la durée moyenne de la dette, obtenue notamment par des contrats d'échange de taux sur le marché secondaire.

La réduction de la durée moyenne n'est cependant qu'un indicateur de processus. On peut regretter que le programme ne comprenne pas de véritables indicateurs d'impact de cette stratégie, tant en ce qui concerne le gain attendu<sup>(107)</sup> que le risque pris en termes de variabilité

---

<sup>(106)</sup> Ce dernier complément, essentiel, était absent de la version 2002.

<sup>(107)</sup> Le résultat en droits constatés du compte de commerce 904-22 permet uniquement de mesurer le gain lié à la réduction de la durée moyenne par les opérations d'échange.

de cette charge<sup>(108)</sup> Seuls ces éléments permettraient un arbitrage éclairé entre la minimisation de la charge de la dette à court ou moyen terme et le risque de volatilité de cette charge, le risque susceptible d'être accepté par l'État devant être *a priori* d'autant plus faible que sa situation budgétaire est dégradée.

Par ailleurs, en 2002, les facteurs exogènes susceptibles d'affecter la réalisation de la cible de résultat n'étaient pas présentés dans le programme. Or la cible n'a pu être atteinte, car les conditions de marché ont conduit le ministre à suspendre le programme de contrats d'échanges de taux en juillet. Le programme pour 2003 tire les leçons de cette expérience en conditionnant la réalisation de la nouvelle cible de résultat à la reprise du programme de contrats d'échange de taux. Il indique les premiers résultats attendus pour 2002 et les raisons pour lesquelles ils s'écartent de la cible retenue.

#### ***b) - Une stratégie d'émission en adéquation avec les attentes du marché***

L'objectif de réduction de la durée moyenne de la dette négociable, retenu de façon exclusive en 2002, ne reflétait qu'une partie des priorités de l'action des gestionnaires de la dette négociable. Il ne tenait pas compte de la contribution décisive qu'apporte une politique d'émission primaire en adéquation avec les attentes du marché à la minimisation de la charge de la dette à moyen terme. Ce second objectif (qui figurait néanmoins dès 2002 en filigrane des « principes généraux » mentionnés ci-dessus) a été clairement affirmé dans le programme 2003. Il n'est cependant pas pour l'instant associé à un indicateur ni à une cible de résultat.

Le programme mentionne certes à titre informatif depuis 2002 le taux moyen des émissions de l'année et, en 2003 seulement, les écarts de taux entre la France et d'autres États participants de la zone euro. Mais l'agence France Trésor n'associe pas de cible de résultat à ces indicateurs, car elle considère que le taux moyen des émissions est trop dépendant de conditions de marché exogènes et que les écarts entre émetteurs souverains reflètent le « *point de vue des acteurs de marché sur les politiques macroéconomiques et structurelles menées par les différents gouvernements* » et non « *la qualité de la politique d'émission* ».

L'agence France Trésor travaille donc actuellement sur deux autres indicateurs permettant de mesurer la pertinence des choix de l'émetteur :

- une référence externe permettant d'analyser de façon pertinente les écarts de taux entre la France et les principaux pays de la zone euro (mise en œuvre prévue courant 2003) ;
- une référence interne prenant la forme d'un automate réalisant de façon linéaire le programme d'emprunts de l'année, le taux moyen résultant des émissions ainsi simulées étant comparé au taux correspondant aux adjudications effectivement réalisées (mise en œuvre prévue pour 2004).

#### ***c) - La dette non négociable***

En 2003 comme en 2002, le programme ne présente aucun objectif ou indicateur concernant ce mode de financement de l'État, il est vrai de plus en plus résiduel.

---

<sup>(108)</sup> En termes de gestion actif-passif, la durée optimale de la dette serait celle qui permettrait une compensation du risque de taux en faisant correspondre la duration du passif à celle de l'actif. Cette approche n'a pas de sens pour l'État dont l'actif, pour l'essentiel, ne peut être liquidé.

### **3) - Deuxième action : la gestion de la trésorerie, objectifs opérationnels, indicateurs et cibles de résultats**

Deux objectifs opérationnels sont associés à la gestion de la trésorerie : la limitation du solde de fin de journée du compte de l'État à la Banque de France et le placement des excédents ponctuels au meilleur prix.

En 2002, les facteurs exogènes susceptibles d'affecter la réalisation de la cible de résultat du premier objectif n'étaient pas présentés dans le programme. Or la cible n'a pas été atteinte car la nouvelle convention entre l'État et la Banque de France sur la tenue du compte du Trésor est entrée en vigueur plus tard que prévu et l'État a pu bénéficier, sous le régime de l'ancienne convention, d'une rémunération supérieure à celle du marché interbancaire, ce qui ôtait provisoirement sa pertinence à l'objectif de limitation du montant du solde du compte de l'État à la Banque de France. Cet écart entre le solde réalisé les quatre premiers mois de l'année et la cible est bien expliqué dans le programme pour 2003.

S'agissant du second objectif, l'indicateur retenu en 2002 (taux de rémunération moyen des dépôts réalisés par le Trésor sur le marché interbancaire) a été complété par un deuxième indicateur (taux de rémunération moyen des opérations de pension livrée réalisées par le Trésor sur le marché interbancaire), afin de tenir compte de la diversité des instruments de gestion active de la trésorerie utilisés par l'agence France Trésor.

### **4) - Troisième action : le contrôle des risques, objectifs opérationnels, indicateurs et cibles de résultats**

Cet objectif opérationnel a été introduit dans le programme en 2003. Il permet de rendre compte de l'activité du *back-office* de l'agence France Trésor.

L'indicateur retenu est un indicateur d'efficacité : la validation des comptes et des processus par un auditeur externe.

Conformément à la loi de finances rectificative du 30 décembre 2000, est annexé chaque année au projet de loi de finances de l'année suivante le rapport d'un audit contractuel portant sur le compte de commerce relatif à la gestion active de la dette et de la trésorerie, les procédures prudentielles et les opérations effectuées en application des autorisations accordées dans la loi de finances de l'année précédente. On peut regretter le caractère tardif de la mise à disposition de ce rapport qui n'est pas connu lors du vote de la loi de règlement concernant les opérations qu'il analyse.

Dès cette année, la Cour des comptes a par ailleurs choisi la dette comme thème d'un audit comptable s'insérant dans le cadre de la préparation de la certification des comptes de l'État (cf. fascicule II du présent rapport).

### **5) - Les systèmes d'information sur la performance**

Les indicateurs retenus dans le cadre des premiers programmes de gestion de la dette et de la trésorerie avaient été choisis pour être facilement mesurables.

Leur affinement est aujourd'hui dépendant non seulement de travaux de recherche opérationnelle, mais aussi de la refonte du système d'information de l'agence France Trésor, prévue pour 2003.

Les principaux chantiers mentionnés dans le programme pour 2003 sont :

- l'élaboration de cahiers des charges afin de définir les besoins informatiques des différents secteurs de l'agence ;
- l'acquisition et la mise en place des logiciels permettant une gestion plus intégrée des opérations financières et des informations au sein de l'agence ;
- la mise en place, en liaison, avec l'ACCT, d'un nouveau système d'information comptable permettant l'élaboration de documents sous les différentes normes requises (comptabilité budgétaire, comptabilité générale de l'État, plan comptable des établissements de crédit).

\*

En conclusion, le premier programme au sens de la nouvelle loi organique, consacré à la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, représente un progrès notable dans la présentation des choix publics en la matière et mérite d'être salué comme tel. Des progrès sont cependant encore à attendre en matière d'indicateurs, notamment pour la gestion de la dette : l'indicateur relatif à la politique d'émission est encore en cours d'élaboration, et l'indicateur associé à la gestion active (durée de vie moyenne de la dette) paraît insuffisant.

## II - MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

Le pilotage d'ensemble de la réforme au ministère de la culture et de la communication relève de la direction de l'administration générale (DAG) et est assuré par un « *chef de projet LOLF* » directement placé auprès du DAG. Ce chef de projet, qui a pris ses fonctions en janvier 2003, assure à plein temps la coordination et le suivi des opérations, et anime une « *équipe projet* » composée des principaux cadres de la DAG concernés. Un « *comité de pilotage de la LOLF et des chantiers de modernisation* », interne à la DAG, se réunit une fois par mois sous la présidence du DAG, pour suivre l'avancement des travaux.

Les quatre groupes de travail thématiques (architecture du budget, objectifs et indicateurs, gestion des ressources humaines, budgets locaux et déconcentration), constitués à la fin de l'année 2002, permettent d'associer à la réflexion l'ensemble des directions opérationnelles, mais aussi l'inspection générale (IGAAC), les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et, pour deux d'entre eux, les établissements publics.

L'instance politique de validation est le comité d'orientation stratégique de la modernisation (COSM) qui a été installé en février 2003 et qui est présidé par le directeur de cabinet<sup>(109)</sup> du ministre.

Les représentants du ministère de la culture estiment que le pilotage interministériel ne tient pas suffisamment compte des préoccupations pratiques des responsables opérationnels.

### B - LES AGRÉGATS ET LES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

#### 1) - Les caractéristiques des agrégats budgétaires

Quatre agrégats ont été définis par le ministère :

- patrimoine : cet agrégat (11) regroupe les actions en faveur des archives, du livre et de la lecture, du patrimoine monumental et de l'architecture, du patrimoine muséographique et des arts plastiques ;
- développement culturel et spectacles : cet agrégat (12) regroupe les actions en faveur du développement culturel, de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, du cinéma et de la langue française ;
- enseignement spécialisé et formation : cet agrégat (13) comprend les établissements d'enseignement supérieur et les structures de formation et d'insertion professionnelle, les bourses versées aux étudiants, les actions pédagogiques et l'enseignement spécialisé ;
- fonctions support : cet agrégat (14) regroupe les moyens budgétairement non ventilés par actions.

---

<sup>(109)</sup> Il est composé des directeurs de l'administration centrale, du chef du service de l'IGAAC, des chefs de services déconcentrés (deux DRAC et deux SDAP), des responsables de grands établissements publics ainsi que du contrôleur financier du ministère.

## LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES DANS QUATRE MINISTÈRES

Tableau 40 – Répartition des crédits du ministère par agrégat  
*En millions d'euros*

Agrégats	2002				2003	
	LFI	% du total	Dépenses	% du total	LFI	% du total
Patrimoine (11)	891,4	34,2%	840,8	34,5%	822,7	33,0%
Dvpt culturel et Spectacles (12)	700,1	26,8%	678,1	27,9%	708,4	28,4%
Ens. spécialisés et formation (13)	259,4	9,9%	255,3	10,5%	257,8	10,4%
Fonctions support (14)	759,0	29,1%	659,6	27,1%	707,8	28,3%
<b>Total</b>	<b>2 610,0</b>	<b>100%</b>	<b>2 433,8</b>	<b>100%</b>	<b>2 496,8</b>	<b>100%</b>

Les agrégats actuels ne regroupent pas l'ensemble des dépenses afférentes à leur objet, puisque les crédits de fonctionnement courant, d'une part, les emplois et crédits de rémunération, d'autre part, ne sont pas ventilés mais regroupés dans un agrégat support.

Par ailleurs, des responsables uniques n'ont pas été désignés pour chaque agrégat. Au contraire le ministère en a identifié jusqu'à huit pour un seul d'entre eux (enseignements spécialisés et formation). Une réflexion est en cours pour remédier à cette difficulté, et proposer des solutions conformes au principe « un programme, un responsable ».

## 2) - L'état des réflexions sur les futurs programmes budgétaires

Le projet de structuration du budget en programmes s'inspire sensiblement des agrégats actuels, mais prévoit une répartition analytique des charges de personnels (les frais généraux restent imputés sur le programme support.). Ce projet a été transmis pour validation à la direction du budget le 18 décembre 2002.

Les quatre programmes du projet sont I – Préservation, conservation et promotion du patrimoine culturel (environ 1,2 Md€) ; II – Création, production, diffusion et développement culturel (830 M€) ; III – Education artistique, enseignements spécialisés et recherche (400 M€) ; et IV – Fonctions supports (200 M€)

Un projet de découpage des programmes en actions a été choisi parmi trois hypothèses préparées par la DAG avec les groupes de travail dès le second semestre 2002.

Tableau 41 – Découpage des programmes en actions

Direct° concernées	Programme
<b>Programme n°1</b> DAPA DAPA DAPA DMF DAF DLL DGLF CNC DMDTS DAP/DAPA Toutes directions Toutes directions	<b>PRESERVATION, CONSERVATION ET PROMOTION DU PATRIMOINE CULTUREL</b> Action n°1.1 : Patrimoine monumental MH Action n°1.2 : Patrimoine architectural hors MH Action n°1.3 : Patrimoine archéologique et ethnologique Action n°1.4 : Patrimoine muséographique Action n°1.5 : Patrimoine archivistique et célébrations nationales Action n°1.6 : Patrimoine écrit et documentaire Action n°1.7 : Patrimoine linguistique Action n°1.8 : Patrimoine cinématographique Action n°1.9 : Patrimoine du spectacle vivant Action n°1.10 : Patrimoine des arts visuels et métiers d'art Action n°1.11 : Acquisitions et enrichissement des collections nationales Action n°1.12 : Dépenses de personnel du programme n°1
<b>Programme n°2</b> DMDTS DAP CNC Toutes directions Toutes directions Toutes directions Toutes directions	<b>CREATION, PRODUCTION, DIFFUSION ET DEVELOPPEMENT CULTUREL</b> Action n°2.1 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant Action n°2.2 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques Action n°2.3 : Soutien à la création, à la production et à la diffusion du cinéma Action n°2.4 : Economie des professions et industries culturelles Action n°2.5 : Démocratisation, accès aux œuvres et pratiques artistiques Action n°2.6 : Action culturelle internationale Action n°2.7 : Dépenses de personnel du programme n°2
<b>Programme n°3</b> Toutes directions     Toutes directions	<b>EDUCATION ARTISTIQUE, ENSEIGNEMENTS SPECIALISES ET RECHERCHE</b> Action n°3.1 : Soutien à l'éducation artistique Action n°3.2 : Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé Action n°3.3 : Bourses sociales Action n°3.4 : Insertion et formation professionnelle Action n°3.5 : Recherche Action n°3.6 : Dépenses de personnel du programme n°3
<b>Programme n°4</b> DAG DAG DAG	<b>FONCTIONS SUPPORTS</b> Action n°4.1 : Administration centrale Action n°4.2 : Services déconcentrés Action n°4.3 : Autres services et établissements

Le COSM du ministère a validé en mars la proposition finale ainsi que les grands points de doctrine soulevés par le groupe de travail (désignation des responsables, gestion des crédits déconcentrés, etc.).

Un préchiffrage budgétaire a été effectué pour tester la pertinence du découpage en actions dans le PLF 2003. Un deuxième chiffrage sera effectué avec les directions opérationnelles et un troisième, après les arbitrages budgétaires en juillet. Le coût complet de chaque action (répartition des frais généraux par action) n'a toutefois pas été évalué.

### 3) - Principales difficultés non réglées

A ce stade, deux difficultés doivent être abordées en priorité :

- la désignation des responsables des programmes : plusieurs directions sont concernées par chacun des programmes ; une réflexion est en cours sur les modalités de régulation d'un système où plusieurs responsables émergeraient sur un même programme ; l'issue de cette réflexion dépend toutefois des décisions éventuelles du ministre sur la réforme de l'organisation du ministère ;

- le traitement des DRAC, services déconcentrés polyvalents, et des établissements publics, opérateurs des politiques culturelles.

## C - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE

### 1) - Les objectifs et les indicateurs

Un effort a été accompli depuis le PLF 2002, manifeste quand on compare les bleus 2003 et 2002. Cet effort est d'autant plus méritoire que la culture n'est pas le domaine où la mesure de la performance est la plus aisée à conceptualiser. Les objectifs stratégiques couvrent bien le champ d'action du ministère et, dans l'ensemble, les indicateurs paraissent pertinents.

Les faiblesses qui demeurent sont :

- l'insuffisance des résultats chiffrés : l'élaboration récente des indicateurs n'a pas permis au ministère de les renseigner de manière exhaustive sur les deux exercices précédents (2001, 2002) de sorte que les séries présentées empêchent d'effectuer des comparaisons d'une année sur l'autre ou de tester la pertinence des indicateurs retenus ;
- la quasi absence de cibles de résultats quantifiés ; il n'y a en effet que deux cibles chiffrées, toutes les deux pour l'agrégat patrimoine<sup>(110)</sup> ;
- la quasi absence d'indicateurs d'efficacité et la confusion fréquente entre les notions d'efficacité socio-économique et d'activité. Par exemple, l'indicateur « part de la musique au sein des commandes publiques » est qualifiée d'indicateur d'efficacité socio-économique ; est par ailleurs qualifié d'indicateur d'efficacité de la gestion la « part moyenne du budget artistique dans le budget des théâtres nationaux » ou encore la « consommation des CP du budget coordonné de la recherche et du développement ».

Il convient cependant de ne pas exagérer la portée de ces limites qui, d'une part, sont liées aux tâtonnements inévitables d'une démarche totalement nouvelle, et d'autre part, peuvent également être observées dans des pratiques étrangères même si certains pays paraissent bien avancés sur ces questions. L'encadré ci-dessous présente ainsi les objectifs assignés au ministère de la culture britannique.

**Au Royaume-Uni**, le budget est présenté sous forme de programmes et chaque ministère se voit assigner des objectifs et des cibles de performance dans le cadre des « *Public service agreements* », qui sont des contrats passés avec le ministère des finances (Treasury).

Le ministère chargé de la culture, de la communication et des sports (« *Department for Culture, Media and Sport* ») dispose d'un budget d'1,3 Md£ (2002-2003). Lui sont assignés un objectif stratégique (« *aim* »), qui décrit en réalité la mission du ministère, et trois objectifs opérationnels (« *objectives* ») assortis de cibles de performances (« *performance targets* »).

- **Objectif stratégique** : « *améliorer la qualité de vie pour tous à travers des activités culturelles et sportives, soutenir la recherche de l'excellence, et promouvoir les industries du tourisme, des loisirs et de la création* ».

<sup>(110)</sup> 1) abaisser les délais moyens d'inscription et de classement à l'inventaire des monuments historiques à respectivement 5 et 12 mois ; et 2) porter à 85,5% le taux d'affectation des AP et à 75,1% le taux de mandatement des CP sur les titres V et VI.

- **Objectif opérationnel 1** : encourager les pratiques culturelles et sportives et développer nos secteurs (cibles : développer les pratiques sportives de 5-16 ans en augmentant de 25% en 2002 à 75% en 2006 le pourcentage des écoliers ayant au moins deux heures par semaine d'éducation physique de qualité dans le cadre ou en dehors de leur cursus scolaire ; augmenter sensiblement l'accès aux pratiques culturelles et sportives des personnes de 20 ans et plus, appartenant à des groupes prioritaires).

- **Objectif opérationnel 2** : mettre en place un cadre juridique permettant de protéger le consommateur et de développer la productivité dans les secteurs dépendant du ministère (cible : améliorer la productivité dans les industries du tourisme, des loisirs et de la création).

- **Objectif opérationnel 3** : moderniser le service rendu à l'utilisateur en garantissant l'amélioration des performances du ministère et de ses organismes subventionnés ainsi que la recherche de l'excellence dans leur fonctionnement institutionnel. (cible : améliorer significativement le rendement - « value for money » - des organismes subventionnés mesuré par une matrice d'indicateurs).

Ce contrat de service fait apparaître le très faible nombre d'objectifs retenus pour un budget, il est vrai, plus faible que celui de son équivalent français (notamment lorsqu'on tient compte de la différence de périmètre), leur formulation parfois vague et l'absence de cible chiffrée dans les trois quarts des cas.

## 2) - L'organisation de la remontée d'information

La réflexion la plus approfondie en matière de gestion de la performance a été menée sur la composante « *Musique, danse, théâtre et spectacles* » de l'agrégat « *Développement culturel et spectacles* ».

Dans un premier temps, pour chacune des grandes missions de l'État sur le spectacle vivant, la direction de la musique de la danse du théâtre et des spectacles (DMDTS) a repéré les objectifs correspondant au socle de ses missions d'une part (exemple : développer l'enseignement supérieur et la formation professionnelle) et les objectifs plus politiques d'autre part (exemple : démocratiser l'accès aux œuvres).

En 2001, un travail plus complet de repérage d'objectifs politiques précis a été engagé, conduisant à définir pour chaque service un ou plusieurs objectifs détaillés d'efficacité finale. Ces objectifs sont soit associés de façon permanente et structurelle à l'action de l'État sur le spectacle vivant (exemple : encourager la création au sein des institutions de spectacle, améliorer l'insertion professionnelle des diplômés et la qualification des enseignants), soit directement liés à des orientations politiques plus circonstanciées (équilibrer davantage le dispositif des commandes publiques entre musique, danse, et théâtre/spectacle, ouvrir les écoles de musique à de nouvelles disciplines).

En regard de ces objectifs, les indicateurs d'activité trop simplistes (nombre d'unités) ont été écartés en faveur d'indicateurs de type ratios ou moyennes, permettant de suivre l'impact des politiques dans le temps.

Les données sources des indicateurs procèdent soit d'UNIDO (cadre d'analyse financière homogène à un réseau ou un programme donné permettant de produire des indicateurs simples d'activité ou de structure financière – par exemple : marge artistique des centres dramatiques nationaux), soit de remontées d'information consolidées des DRAC, soit des établissements publics ou encore de l'administration centrale elle-même.

La DMDTS dispose d'un « *Observatoire des politiques du spectacle vivant* » qui garantit l'homogénéité des données, celles-ci étant retraitées pour renseigner les indicateurs, ce qui contribue à fiabiliser le système général de remontée d'information. Il n'y a pas de système

automatisé d'information. Les indicateurs sont renseignés une fois par an ; la collecte d'information est donc organisée en fonction de cet impératif. Des notes d'analyse par secteur sont produites et donnent une interprétation plus qualitative des données quantifiées, indispensable pour appréhender les résultats atteints.

Il faut également mentionner la mise en place, expérimentale en 2003, d'un tableau de bord des DRAC composé de 70 indicateurs. La généralisation de ce système, prévue pour 2004, permettra de fournir un référentiel homogène d'objectifs et d'indicateurs pour l'ensemble des services déconcentrés.

## **D - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION**

### **1) - La mise en place du contrôle de gestion**

Le développement du contrôle de gestion au sein du ministère est encore embryonnaire, mais l'organisation mise en place semble adaptée. Une cellule contrôle de gestion a été créée en septembre 2002 auprès du DAG afin de piloter la mise en œuvre du plan de développement du contrôle de gestion, en cohérence avec les autres chantiers de modernisation du ministère et d'apporter une assistance méthodologique aux services pour le contrôle de gestion. Cette cellule comprend deux cadres de haut niveau disposant d'une bonne expérience en matière de contrôle de gestion ainsi que des stagiaires ayant un niveau de formation élevé. Il est envisagé d'affecter progressivement à partir de 2003 et d'ici 2006 un poste de contrôleur de gestion par grande direction et par programme. Le responsable de la cellule contrôle de gestion est chargé, avec un inspecteur général de l'IGAAC, du pilotage du groupe de travail sur les objectifs et indicateurs de performance, ce qui garantit l'articulation entre la mise en œuvre de la LOLF et le développement du contrôle de gestion.

Par ailleurs, un réseau des responsables de la fonction contrôle de gestion a été constitué auprès des directions centrales. Il sera élargi aux services déconcentrés et aux principaux établissements publics du ministère et se réunira à la fin du premier trimestre de l'année 2003. Les échanges d'expériences et le partage autour de méthodologies de contrôle de gestion constituent les objectifs de ce réseau. Enfin, un réseau de correspondants contrôleurs de gestion est en cours d'identification dans les différents services.

En application de la circulaire interministérielle du 21 juin 2001, un plan de développement du contrôle de gestion a été élaboré en mars 2002, à partir d'un état des lieux des pratiques existantes, et progressivement enrichi au cours de l'année 2002. Il définit cinq axes<sup>(111)</sup>, eux-mêmes déclinés en 11 orientations et 50 actions à conduire d'ici 2004.

Un groupe de pilotage encadre les travaux, suit l'état d'avancement du plan et le met à jour. Ces travaux sont coordonnés par le dispositif général de pilotage des chantiers de modernisation du ministère.

---

<sup>(111)</sup> 1) développer et organiser la fonction contrôle de gestion dans l'ensemble des entités du ministère ; 2) développer les outils de mesure de l'activité, des coûts et de la performance dans l'ensemble des entités du ministère ; 3) piloter la déconcentration et améliorer le dialogue de gestion avec les services déconcentrés ; 4) mieux assurer la tutelle des établissements publics et le contrôle des organismes subventionnés ; et 5) assurer l'appropriation d'une culture de gestion commune à l'ensemble des acteurs du ministère.

## 2) - L'allégement des procédures financières

Les engagements comptables globaux et l'allégement du contrôle financier ont fait l'objet d'un protocole signé le 3 janvier 2003 par le directeur de l'administration générale. Applicable dès 2003, il fera l'objet d'un premier bilan en 2004.

Les engagements comptables globaux portent sur les titres III, IV, V et VI et ne concernent que les crédits engagés au niveau central. En début d'année, à l'initiative de l'ordonnateur, un engagement comptable global, sur une imputation budgétaire donnée, est soumis au visa à hauteur des crédits effectivement ouverts, déduction faite d'une réserve qui sera libérée ultérieurement par le moyen d'un engagement comptable complémentaire. Les engagements comptables globaux sont accompagnés de budgets prévisionnels détaillés, établis sur la base d'une estimation des crédits disponibles de l'année.

Le visa des engagements juridiques imputables sur les titres III et V est effectué à partir de 90 000 € HT, celui des engagements juridiques pesant sur les titres IV et VI, à partir de 100 000 €. Cependant, tous les marchés formalisés demeurent soumis au visa quel que soit leur montant. Une annexe prévoit par ailleurs des exceptions à l'application de ces seuils de visa, notamment les chapitres 36-60 et 37-91 pour lesquels un visa au premier euro sera maintenu.

Le protocole prévoit également que seront dispensées de visa les ordonnances de délégation de CP sur engagement central, les délégations d'autorisation d'engagement, les délégations d'AP globales, ainsi que les délégations de CP dès lors qu'une réserve égale à 20% de la masse des crédits susceptibles d'être délégués par l'un de ces trois véhicules aura été constituée au niveau central.

Enfin, des indicateurs de suivi sont prévus par le protocole : gain de temps consécutif à la suppression du visa, délai de visa des engagements demeurant soumis au visa préalable, taux de refus ou de différés des engagements soumis au visa préalable, taux de rejet ou de suspension chez les comptables publics des ordonnances de paiement consécutives à des engagements non visés, taux et types d'observation sur les comptes rendus, et taux et types d'anomalies relevées sur la vérification, a posteriori des actes d'engagement visés. Ces indicateurs seront renseignés et commentés dans deux rapports du contrôleur financier, d'une part, et de l'ordonnateur, de l'autre, qui devront être remis au plus tard le 28 février 2004 au ministère des finances.

### III - MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

#### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

##### 1) - Un processus suspendu

L'étude sur les conséquences de la mise en place de la future LOLF dans le ministère de la défense a été lancée courant décembre 2000 lorsque le ministre de la défense a donné mandat au directeur des affaires financières (DAF) de mener une réflexion sur ce que pourraient être des programmes au sein de ce ministère.

Un groupe de travail a alors été constitué autour du DAF composé de représentants des bureaux finances des états-majors, de la délégation générale pour l'armement (DGA) et des directions de service. La DAF, parallèlement, représentait le ministère dans les comités interministériels de pilotage présidés par la direction du budget.

Le groupe de travail interne du ministère, à compter du mois de janvier 2001 s'est attaché à définir une approche fondée sur les systèmes de forces, cohérente avec la loi de programmation militaire. Cette approche paraissait séduisante pour les crédits des titres V et VI, mais se heurtait à des difficultés considérées comme insurmontables quant à la ventilation des charges du titre III. Dès lors, les projets envisagés ont suivi deux orientations possibles :

- l'une correspondait à une approche fonctionnelle des moyens de la défense (dite approche « blanche », par référence au livre blanc de la défense et au blanc budgétaire) ;
- l'autre (dite approche « bleue ») se fondait sur la logique structurelle déjà retenue pour définir les agrégats du ministère de la défense.

Ces deux approches ont été développées en parallèle à compter de l'automne 2001 et jusqu'au premier trimestre 2002 pour l'approche bleue et à l'automne 2002 pour l'approche blanche, avant d'être transmises au cabinet du ministre.

Les études, menées en liaison avec les armées et services concernés, ont été poussées au plan technique puisque les différents programmes proposés étaient assortis d'objectifs, d'indicateurs et intègrent déjà une simulation de ventilation des coûts.

Début 2002, il semble que l'approche « bleue » (dérivée des agrégats) ait emporté les suffrages des différents responsables du ministère, pour plusieurs raisons :

- tout d'abord, cette approche a le mérite de dissocier clairement la réforme budgétaire d'une réforme organisationnelle du ministère. Au-delà de la préservation des prérogatives de chacun des responsables du ministère (décret de 1982 sur les prérogatives des chefs d'états-majors notamment qui associe des responsables à des moyens et à une mission) et des équilibres actuels, ceux-ci craignent l'interférence qui pourrait survenir entre la mise en place de nouvelles procédures financières et la redéfinition des attributions de chacun des responsables, au risque de désorganiser les circuits de commandement, voire d'entamer les capacités opérationnelles des armées ;
- inversement, l'approche « blanche », plus lisible en termes de politique publique (il était possible théoriquement d'isoler le coût de la dissuasion, le coût de la disponibilité des forces, etc.), présente le double inconvénient de n'être pas directement opérationnelle et de laisser en suspens la désignation du directeur de programme et de ses moyens sur des composantes dont la synergie n'est pas évidente.

Par exemple, un programme dissuasion devrait logiquement regrouper les composantes aériennes et maritimes de la dissuasion, c'est à dire faire entrer artificiellement dans un même ensemble des composantes dont les synergies sont inexistantes et dont les moyens sont communs avec d'autres programmes.

Cette approche risque donc de déconnecter excessivement la présentation budgétaire et la gestion des crédits. Une telle ventilation n'est pas sans risque dans la mesure où, si elle peut permettre d'identifier des coûts, elle peut remettre en cause la logique de métier existante.

Quoi qu'il en soit, l'arbitrage attendu de la ministre de la défense sur l'une ou l'autre approche n'a pas été rendu à ce jour. Celle-ci a en effet souhaité que soit envisagée, à l'occasion de la mise en place de la LOLF, une réorganisation beaucoup plus large du ministère. Ainsi, elle a demandé que les différents responsables lui indiquent des dysfonctionnements constatés au sein du ministère afin que soit éventuellement redéfinie son organisation, en partant de ses grandes missions. Le résultat de la consultation des grands subordonnés du ministre ayant été relativement disparate, la réflexion a été confiée à l'état-major des armées (EMA), au secrétariat général pour l'administration (SGA) et au DGA afin de parvenir à un document unique permettant de reprendre la réflexion sur des bases stables. La réflexion pourrait déboucher sur une approche « bleue » dite « *blanchie* » c'est à dire intégrant aux côtés de programmes socles correspondants aux armées, des programmes supports plus fonctionnels.

Cette phase de suspension de la réforme depuis l'automne 2002 dans l'attente d'un arbitrage ministériel, a eu pour conséquence l'arrêt des réflexions techniques indispensables à une déclinaison du schéma théorique de base, avec le risque de ne pouvoir aboutir dans les délais indiqués par le ministre chargé du budget, notamment la définition d'un programme test dès le PLF 2004.

## **2) - Le pilotage au sein du ministère**

### ***a) - Les structures***

Le groupe formé en janvier 2001 pour réfléchir sur les différentes possibilités ouvertes par la mise en place de la LOLF présentait un caractère informel. Ce n'est qu'en février 2003 qu'un groupe ministériel de pilotage a été officiellement constitué, co-présidé par le SGA et le chef d'état-major des armées, comprenant des représentants de chaque état-major, de la DGA, de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), du contrôle général des armées (CGA), de la DAF, de la direction de la fonction militaire et des personnels civils (DFP) ainsi que le responsable du contrôle de gestion du ministère.

Ce comité devra, après l'arbitrage du ministre, définir un calendrier précis de mise en place et coordonner l'action des sous-groupes techniques chargés d'étudier les modalités techniques de gestion des crédits, des personnels, du contrôle de gestion, etc.

### ***b) - La participation des différents services du ministère***

La conduite de l'étude sur les différents scénarios envisageables dans le cadre de la mise en place de la LOLF a été menée par la DAF du ministère. Chaque armée et service a été appelé à conduire une réflexion interne à sa structure afin d'identifier les pistes pouvant fonder les objectifs, les indicateurs susceptibles de servir d'ossature aux différents programmes. Ces travaux ont été particulièrement fouillés dans l'approche bleue qui permettait de cerner des périmètres définis s'appuyant sur des référentiels connus. Un contrôleur général des armées a été associé à la procédure dès son lancement.

A l'examen de ces travaux, il apparaît que l'implication des différentes armées et services a été réelle et soutenue. Les documents de synthèse fournis sont conséquents et étayés.

### 3) - La formation

Jusqu'à présent, les responsables concernés par le processus sont restés peu nombreux. En terme de formation, les incertitudes existantes tant sur le fond des réformes introduites par la LOLF que dans la mise en œuvre de ces nouvelles règles n'a pas conduit le ministère à déployer une action de formation lourde à l'égard de ses personnels techniques.

Toutefois, des actions de sensibilisation des cadres du ministère ont été engagées, en particulier :

- l'organisation d'un colloque sur la LOLF le 30 mai 2002 réunissant six cents personnes environ, qui a donné lieu à l'édition d'un CD-ROM diffusé dans l'ensemble du ministère ;
- la diffusion d'une information générale sur la LOLF au moyen d'un dossier « *spécial LOLF* » dans la revue *Objectif Défense* ;
- des séries de conférences de représentant de la DAF dans les organismes de formation des armées (écoles du commissariat, cours supérieurs d'études, colloque des contrôleurs de gestion, etc.) ;
- l'organisation par le centre de formation au management de la défense (CFMD) en mars 2003 d'une journée sur l'évolution du ministère vers une culture du résultat.

## B - LES AGRÉGATS ET LES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

### 1) - Les caractéristiques des agrégats budgétaires

La défense fait figurer au bleu budgétaire et depuis le PLF 2000, 9 agrégats correspondant aux principales composantes du ministère<sup>(112)</sup>. Ces agrégats font masse des crédits des chapitres des titres III, V et VI de chaque entité décrite avec divers objectifs, résultats et indicateurs. Ces derniers éléments ont évolué favorablement au cours des dernières années. En 2000, il n'y avait pas d'objectifs à l'appui des agrégats et les indicateurs étaient assez sommaires. Depuis lors, un effort notable d'uniformisation des agrégats est intervenu, sensible dans le PLF 2003.

Ainsi, les objectifs, résultats et cibles ont été clarifiés, hiérarchisés, explicités et uniformisés lorsque cela était possible. Des normes quantitatives et qualitatives d'activité sont définies et suivies par des sous-indicateurs. Les indicateurs de moyens ont été réorientés vers des indicateurs de coût plus pertinents.

Cependant, cet exercice de définition des agrégats a d'ores et déjà montré la difficulté de définir des objectifs clairs et des indicateurs de résultat pertinents en matière de défense, en particulier dès que l'on aborde les agrégats composites. En effet, si les données concernant les quatre forces armées sont exploitables, les agrégats hétérogènes tels que les agrégats 5 à 9 se bornent le plus souvent à des indicateurs de coûts ou à des objectifs assez peu précis pour

---

<sup>(112)</sup> Agrégat 1 : Armée de l'air ; Agrégat 2 : Armée de terre ; Agrégat 3 : Marine nationale ; Agrégat 4 : Gendarmerie nationale ; Agrégat 5 : Délégation générale pour l'armement ; Agrégat 6 : Soutien interarmées ; Agrégat 7 : Renseignement ; Agrégat 8 : Administration générale ; Agrégat 9 : État major des armées.

certaines de leurs composants (services de santé des armées, service des essences des armées, etc.).

Surtout, les agrégats actuels ne sont considérés que comme des éléments d'information analytique à l'usage du Parlement et non comme un outil de pilotage de la gestion du ministère.

## 2) - L'état des réflexions sur les futurs programmes budgétaires

Quels que soient les choix effectués par la ministre de la défense, plusieurs questions restent en suspens pour la mise en œuvre pratique de la réforme, en particulier en ce qui concerne la définition des programmes compte tenu de l'existence des deux approches envisagées<sup>(113)</sup>.

### • *Le programme dissuasion*

La question de l'hétérogénéité des moyens regroupés dans un tel programme a déjà été évoquée supra. Si l'intérêt de connaître le coût de la dissuasion pour le Parlement se justifie, on peut s'interroger sur la pertinence de regrouper sous une direction unique des moyens qui n'ont comme point commun que d'avoir pour finalité la délivrance de l'arme nucléaire.

Cette question rejoint celle du rôle du directeur de programme. En effet, si l'on admet l'approche d'un directeur de programme responsable opérationnel, il faudrait séparer les SNLE de la FOST ou les Mirages 2000 N du reste de la chasse, ce qui entraînerait des surcoûts en terme de maintenance ou des problèmes de répartition de coûts et de responsabilités délicats en cas d'affectation conjointe. De plus, le confinement des responsabilités présente un risque de désintérêt des forces conventionnelles face à une activité très consommatrice de moyens.

### • *Le programme OPEX-OPINT*

L'idée de créer un programme permettant d'isoler les coûts des opérations extérieures et intérieures va dans le sens des préoccupations de la Cour en permettant la budgétisation à titre provisionnel de ces dépenses actuellement financées en loi de finances rectificative. Cependant, un tel programme n'aurait aucun contenu physique puisque les armées forment actuellement le réservoir de moyens où l'on puise pour assurer la projection extérieure ou intérieure de nos forces.

### • *Le programme gendarmerie*

Initialement, dans l'attente de l'arbitrage du ministre de la défense sur les différentes approches possibles, l'étude du programme « *gendarmerie* » a été conduite en interne sans relations avec le ministère de l'intérieur.

Puis, une mission a été créée par note conjointe des ministres de l'intérieur, de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie début décembre 2002 pour étudier les modalités

---

(113) L'approche "blanche" Programme 1 : la dissuasion ; Programme 2 : le commandement des forces ; Programme 3 : la disponibilité des forces ; Programme 4 : les opérations extérieures et intérieures ; Programme 5 : la sécurité intérieure ; Programme 6 : le soutien général ; Programme 7 : la veille technologique et la conduite des programmes d'armement.

L'approche "bleue" Programme 1 : les forces terrestres ; Programme 2 : les forces navales ; Programme 3 : les forces aériennes ; Programme 4 : les forces de sécurité ; Programme 5 : la fonction interarmées ; Programme 6 : les opérations extérieures et intérieures ; Programme 7 : l'administration générale ; Programme 8 : veille technologique et conduite des programmes d'armement ; Programme 9 : le soutien de l'État au monde combattant.

de mise en œuvre de la LOLF. Cette mission regroupe des membres de l'inspection générale de l'administration (IGA), du CGA et de l'inspection générale des finances (IGF).

La création d'une mission conjointe est indispensable. Elle est cependant confrontée à divers problèmes, en particulier l'organisation très différente de la police nationale et de la gendarmerie, la première identifie ses forces verticalement par missions (police judiciaire, ordre public, sécurité publique, renseignement, etc.) alors que l'organisation de la gendarmerie est horizontale. Des moyens doivent également être affectés aux missions militaires de la gendarmerie. Surtout, un travail précis est nécessaire pour harmoniser les actions, les objectifs et les indicateurs des programmes de la police et de la gendarmerie.

Des questions comparables se poseront si un rapprochement est envisagé entre le service de santé des armées et les programmes du ministère de la santé.

- ***La question des personnels***

Concernant les personnels, paradoxalement, aucune évolution n'est attendue de la mise en œuvre de la LOLF. La logique de programme et de fongibilité asymétrique suppose pourtant une ventilation précise des crédits de personnels. Certains directeurs potentiels de programme ont annoncé leur volonté de reprendre à leur niveau la gestion des personnels civils, notamment la marine.

Le risque identifié par la direction de la fonction militaire et des personnels civils (DFP) du pilotage des personnels par programmes est la gestion des personnels par grandes masses salariales. Or, selon la DFP, la modulation des charges salariales ne peut être assurée que par une modulation (à la baisse) des effectifs et une modulation des pyramidages indiciaires (par rajeunissement).

Compte tenu des contraintes quantitatives imposées par la loi de programmation militaire, la marge de manœuvre laissée aux directeurs de programme ne pourrait porter que sur une modulation qualitative des personnels, c'est-à-dire un rajeunissement des agents. La DFP considère qu'une gestion différenciée des personnels par direction de programme est impossible dans le cadre d'une harmonisation de la gestion sociale du ministère et qu'il est indispensable de conserver une centralisation de la gestion des personnels civils à son niveau.

- ***Le programme DGA***

L'étude des différentes approches a mis en lumière des divergences entre les armées et la DGA en matière de conduite des programmes d'armement. La DGA souhaiterait que les crédits consacrés à la conception des programmes d'armement, jusqu'à la levée de risques incluse, soient inscrits dans le programme 8 « *veille technologique et conduite des programmes d'armement* » (programme dérivé de l'actuel agrégat 5 DGA), tandis que les états-majors souhaiteraient au contraire disposer de la totalité de la ressource (crédits de développement et de fabrication). Cette question n'est toujours pas tranchée.

## C - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE

### 1) - Les objectifs et les indicateurs

Les objectifs et les indicateurs présentés dans le bleu budgétaire du ministère de la défense sont encore embryonnaires. Ainsi, à titre d'exemple, deux objectifs seulement sont assignés à l'agrégat 01 Armée de l'air – « *réaliser les normes quantitatives d'activité* » et « *réaliser les programmes* » -, avec un nombre d'indicateurs encore réduit.

Tableau 42 – La nature des indicateurs présentés à l'appui des agrégats

<b>Ministère concerné : <u>Défense</u> Agrégat exemple : <u>Armée de l'air</u></b>	<b>PLF 2002 et 2003</b>	
	<b>Présentation</b>	<b>Réalité</b>
Indicateurs de moyens	1. Effectifs réalisé 2. Moyens de fonctionnement 3. Moyens d'équipement	Id.
Indicateurs de processus	1. Exercice réalisé par pilote de combat 2. Campagnes de combat 3. Campagnes de tir 4. Tir de missiles 5. Tir de bombes guidées laser	
Indicateurs d'activité	Nombre d'heures de vol	Id.
Dont : indicateurs de qualité de service		Id.
Indicateurs d'efficience (« efficacité de la gestion »)	Coûts des différentes fonctions Capacités opérationnelles Préparation des forces Soutien opérationnel	
Indicateurs d'impact (« efficacité socio-économique »)		-
Dont : - indicateurs d'efficacité		-
- indicateurs d'efficacité-coût		-

*La Cour constate que les indicateurs présentés à l'appui des agrégats sont beaucoup plus sommaires que ceux qui sont aujourd'hui envisagés pour appuyer les actions des programmes possibles. Sont notamment prévus des indicateurs de qualité de service. Ainsi, à titre exemple, la capacité à projeter des avions est assortie d'indicateurs de disponibilités des munitions par catégories (bombes guidées laser, missiles, etc.). De même les indicateurs de processus sont déclinés par sous-indicateurs de formation des personnels pouvant être projetés ou engagés sur le terrain.*

## 2) - L'organisation de la remontée d'information

Les systèmes de remontée d'information constituent un élément qui devra être approfondi après la prise de décision du ministre sur la forme des programmes auxquels seront associés les objectifs et les indicateurs.

En effet, le ministère mène simultanément deux grands projets qui s'articuleront avec la mise en œuvre de la LOLF que sont :

- un projet de comptabilité analytique fédérant les programmes analytiques des différents responsables du ministère ;
- un projet de contrôle de gestion matriciel avec création d'un coordinateur de gestion au niveau ministériel (SGA probablement) qui serait tête de réseau pour tous les responsables du ministère.

Ces deux projets ont enregistré des retards significatifs, notamment parce que, jusqu'à une période très récente, le ministère de la défense avait suspendu son intégration dans ACCORD dans l'attente de la prise en compte de ses spécificités propres (prise en compte des OBI, des fonds d'avances, etc.).

En retenant l'approche bleue, la disponibilité immédiate des informations nécessaires à l'alimentation des indicateurs de résultats, d'activité et de moyens serait évaluée à 60%, en admettant néanmoins la nécessité d'affiner ou de rendre plus fiable certaines données. Il existe

également des projets de systèmes d'informations assez avancés au plan technique qui visent à mettre en regard des montants financiers et des réalisations physiques.

En tout état de cause, les informations financières restent dépendantes pour partie de la mise en œuvre d'ACCORD et des programmes qui pourront y être rattachés.

## **D - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION**

### **1) - La définition du rôle du directeur de programme**

La définition du rôle précis du responsable de programme n'ayant pas encore été fixée de manière claire par la direction du budget, des appréciations très divergentes rendent la construction des programmes délicate.

Ainsi, pour les équipes ayant travaillé sur les approches, blanche et bleue, l'esprit de la LOLF suppose que la mise en regard de moyens et d'objectifs conduise à donner de larges attributions au responsable de programme pour le pilotage de ses moyens. Il en résulte que, logiquement, ce directeur de programme doit être confondu avec un responsable opérationnel de haut niveau. En l'occurrence, dans l'approche bleue, les responsables pourraient être les chefs d'états-majors et directeurs de services. Dans l'approche blanche, en revanche, la difficulté consisterait à identifier des responsables pertinents pour mettre en œuvre des moyens redistribués.

Le cabinet de la ministre de la défense considère, pour sa part, que la LOLF n'impose pas la confusion entre le responsable de programme et un pilote opérationnel et que rien n'empêcherait de confier le suivi des programmes à des structures centralisées, distinctes des responsables opérationnels qui pourraient mettre les moyens à disposition des différents programmes de manière modulable, comme en témoigne déjà la distinction actuelle entre les gouverneurs et les gestionnaires de crédits.

### **2) - L'organisation de la fongibilité et la mise en place de mandats de gestion**

Le principe de la fongibilité asymétrique est posé par la LOLF. En dehors de ce principe, les modalités pratiques de cette fongibilité n'ont pas été arrêtées. Le niveau d'application de la fongibilité doit notamment être défini. A ce stade de la réflexion, le ministère considère que la fongibilité doit pouvoir être réalisée jusqu'au niveau le plus déconcentré, à savoir les unités administratives (corps de troupe, base aérienne, etc.). Pour tester cette possibilité, les armées finalisent une expérimentation de ce type par armée (un corps de troupe, une base aérienne, l'école de St Mandrier) qui devrait être mise en œuvre dès l'année budgétaire 2004. Le ministère n'a pas encore pris l'attache de la direction du budget pour lever les obstacles réglementaires qui pourraient s'opposer à la mise en place d'une telle expérimentation. Une première présentation de ce dossier a eu lieu le 7 avril.

Les modalités techniques de contractualisation entre directeurs de programme, lorsque l'un d'entre eux assure des prestations au profit d'un autre, doivent également être précisées. La mise en place de la procédure des mandats de gestion est déterminante si l'on veut éviter les cloisonnements entre responsables du ministère.

### **3) - La place du contrôle financier**

L'esprit de la LOLF qui vise à la responsabilisation de l'ordonnateur doit, au sens du ministère de la défense, entraîner sinon la suppression, du moins un allègement très significatif

des contrôles a priori. La ministre de la défense a écrit un courrier en ce sens au ministre chargé du budget et au Premier ministre le 29 octobre 2002.

#### **4) - Les reports de crédits**

Le ministère considère enfin que la limitation des reports de crédits à hauteur de 3% des crédits initiaux d'un programme risque d'être source d'annulation de crédits en fin d'exercice budgétaire.

## IV - MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

Pour assurer le pilotage de la réforme, le ministère de l'intérieur a mis en place une organisation à trois niveaux :

- le comité d'orientation ministériel, placé sous l'autorité du directeur de cabinet du ministre, est chargé d'opérer les choix stratégiques qui sont présentés à l'arbitrage du ministre ;
- le club des directeurs, alimenté par la production de l'équipe-projet, lieu de concertation et de débat, est chargé de hiérarchiser les sujets ;
- l'équipe projet loi organique, placée auprès du directeur de la programmation, des affaires financières et immobilières (DPAFI), assure la conduite du chantier de la réforme. Regroupant des représentants de chaque direction, elle est animée par le sous-directeur chargé du contrôle de gestion et un chargé de mission. Les membres de l'équipe devraient être prochainement renforcés par des correspondants communication et formation.

Cette organisation a été validée dans une note du 28 mars 2002, signée du directeur de cabinet du ministre. Toutefois, le comité des directeurs ne s'est pas réuni au second semestre 2002.

Le plan d'action général s'appuie sur le cahier des charges établi par la direction du budget en février 2002. Quatre thèmes majeurs ont été identifiés au ministère de l'intérieur : la structuration des programmes du ministère, la gestion des ressources humaines, la mise en œuvre de la LOLF au niveau territorial sous l'autorité des préfets et l'articulation entre fonction produit et fonction support.

En outre, parallèlement à l'équipe placée auprès de la DPAFI, une « *équipe projet administration territoriale* » été formée auprès du directeur général de l'administration pour réfléchir, à titre principal, à la mise en œuvre de la LOLF au niveau territorial et interministériel, et accessoirement, à l'agrégat « *Administration territoriale* » propre au ministère de l'intérieur.

### B - LES AGRÉGATS ET LES PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

Le budget du ministère de l'intérieur comporte cinq agrégats : administration territoriale, police nationale, sécurité civile, collectivités locales et administration générale. Les agrégats constituent le socle des futurs programmes budgétaires, sans que ces derniers en soient la reconduction automatique. Ils appellent les constatations suivantes :

#### 1) - L'éventualité d'une mission de sécurité publique

La constitution d'une mission de sécurité publique à vocation interministérielle, comportant d'une part un programme « *police nationale* »<sup>(114)</sup> dépendant du ministère de l'intérieur et d'autre part un programme « *gendarmerie nationale* » dépendant du ministère de

---

(114) La Cour a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur l'agrégat « *Police nationale* » dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, pp. 240 et suivantes, et pour 2001, pp. 222 et suivantes.

la défense, peut être envisagée. Une telle mission, pour être constituée, doit toutefois présenter une cohérence globale. Cette mise en cohérence suppose en particulier de concevoir des objectifs et des indicateurs communs aux deux forces de l'ordre. A cet égard, une mission conjointe de l'IGA, de l'IGF et du contrôle général des armées devrait remettre au printemps 2003 un rapport préliminaire sur les rapprochements à envisager.

## 2) - Le devenir de l'agrégat «*sécurité civile*»

L'agrégat «*sécurité civile*» semble susceptible de s'insérer dans les futurs programmes et missions de la LOLF de trois manières.

Il peut être, en premier lieu, constitutif d'un programme au sein d'une mission interministérielle de «*sécurité intérieure*» avec la police et la gendarmerie. Ce choix aurait cependant une signification opérationnelle réduite, en raison des synergies limitées entre les activités de sécurité civile et celles de sécurité publique. La direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) du ministère de l'intérieur exerce des compétences opérationnelles très particulières en matière d'intervention aérienne, de déminage, d'intervention d'urgence et de lutte contre les feux de forêt, ainsi que des missions d'état-major et de soutien en raison de la départementalisation des services départementaux d'intervention et de secours<sup>(115)</sup> et des activités de formation de l'ensemble des sapeurs-pompier.

L'agrégat «*sécurité civile*» pourrait, en deuxième lieu, constituer l'ossature d'une mission interministérielle de «*sécurité civile*». Les dotations de la sécurité civile imputées au budget du ministère de l'intérieur ne représentent en effet que 60% des dépenses de l'État consacrées à la sécurité civile. Il n'est pas certain toutefois que les autres ministères (principalement les ministères chargés des finances, de l'agriculture et le fonds d'intervention pour le transport aérien), sur lesquels s'imputent 40% des dépenses de sécurité civile puissent tous construire de façon cohérente des programmes «*sécurité civile*» dans leur propre adaptation à la LOLF.

L'agrégat «*sécurité civile*» pourrait, en troisième lieu, demeurer autonome sous la forme d'un programme ministériel «*sécurité civile*», intégré à une mission ministérielle à définir. Cette solution aurait le mérite de la simplicité, sinon celui de l'exhaustivité des dépenses effectuées par l'État au titre de la sécurité civile.

## 3) - Le devenir de l'agrégat «*Administration territoriale*» et l'articulation entre programmes et déconcentration

Comme indiqué plus haut (page 130), le ministère de l'intérieur, sous l'impulsion de la direction générale de l'administration, a joué un grand rôle dans la réflexion interministérielle sur le traitement des actions territoriales de nature interministérielle.

En effet, la question de la conciliation de programmes verticaux ministériels selon une logique d'organisation en «*tuyaux d'orgues*» avec le principe de déconcentration de l'État, selon une logique territoriale et horizontale, est apparue de manière particulièrement sensible au ministère de l'intérieur, puisqu'elle touche au rôle du préfet. Il s'agissait de préciser, dans le cadre de la LOLF, sa fonction de chef des services déconcentrés de l'État et d'ordonnateur secondaire des crédits de l'État et d'améliorer la gestion publique locale. Le préfet doit-il être le «*gouverneur de crédits*» au niveau départemental et interministériel au sens de la LOLF, et dans l'affirmative, comment pourra-t-il assurer ce rôle dans le cadre de programmes ministériels verticaux ?

<sup>(115)</sup> Les SDIS (services départementaux d'intervention et de secours) sont des établissements publics départementaux depuis la loi du 3 mai 1996 (articles L 1401 et suivants du code général des collectivités locales).

A la suite de l'arbitrage interministériel sur ces questions, il est prévu notamment la constitution d'un programme d'intervention territoriale de l'État (PITE) composé d'un certain nombre d'actions régionales de portée interministérielle. A titre d'illustration, la région Bretagne pourrait être le théâtre d'une action territoriale axée sur la préservation et la restauration de la qualité de l'eau. La définition du contenu et des objectifs de chaque action régionale s'appuierait sur les préfets de région, « gouverneurs de crédits interministériels et territoriaux ». Ces futures actions régionales seraient, dans les régions où elles seraient créées, la traduction budgétaire des projets territoriaux de l'État (PTE) que les préfets ont l'obligation de préparer et de faire valider depuis 2000. La consécration du préfet de région comme « gouverneur de crédits » et responsable d'une action régionale limiterait le danger de programmes verticaux définis par les administrations centrales parisiennes isolées du contexte local.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur voit dans le PITE un instrument de la réforme de l'État et de l'amélioration de la gestion publique. L'autorité préfectorale serait la mieux à même d'identifier les gisements locaux d'économies et de procéder aux réorganisations administratives nécessaires : ainsi, la LOLF fournirait l'occasion d'une réorganisation de l'État déconcentré, y compris par la remise en cause de services ne disposant pas d'une taille critique suffisante à l'échelon régional ou départemental.

Plus largement, l'articulation des programmes territoriaux et des programmes ministériels serait assurée par une mutualisation des moyens et non par une fongibilité territoriale des crédits. Cette mutualisation des moyens s'appuierait sur quatre à cinq pôles de compétences régionaux autour du préfet de région, rassemblant notamment les directeurs régionaux des services déconcentrés des différents ministères. Ces pôles de compétences matérialiseraient les délégations inter-services (DIS)<sup>(116)</sup>. Ils pourraient recevoir le soutien de plates-formes techniques régionales renforçant la mutualisation des moyens de fonctionnement de l'État : politique d'achats, gestion immobilière courante, outils de gestion des ressources humaines (formation, action sociale), communication. A la mise en place de ces pôles de compétences régionaux s'ajouteraient par ailleurs des mandats de gestion, pour gérer de façon souple les moyens de fonctionnement des services déconcentrés.

La portée de tels dispositifs sur les pratiques locales reste cependant incertaine. L'appréciation qu'il conviendra de porter sur la cohérence et la validité du PITE au regard de la LOLF dépendra du contenu de ce programme atypique. Par ailleurs, il peut être relevé que les souplesses déjà introduites par le décret du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, destinées à améliorer la gestion publique, ont été inégalement mises en œuvre par ceux-ci, qu'il s'agisse de la constitution de pôles de compétences pour la conduite d'actions durables communes à plusieurs services déconcentrés (article 17-5), de la création de délégations inter-services (article 17-6), ou de la proposition de fusion de services déconcentrés (article 17-7).

Enfin, une incertitude résulte de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Sa mise en œuvre est susceptible de constituer un facteur de simplification de la construction des futurs programmes ministériels si certains crédits et services ne sont plus gérés par l'État. Elle peut aussi apparaître comme un élément de complexité supplémentaire dans l'élaboration de ces programmes ministériels si le pouvoir constituant et le législateur consacrent le droit à l'expérimentation et le principe d'un État à compétences variables selon les territoires. Les services pourraient alors se trouver dans la situation d'être évalués sur la base des missions et des objectifs qui ne dépendront plus d'eux pour certains territoires.

---

(116) prévues par l'article 17-6 du décret du 10 mai 1982 modifié relatif aux pouvoirs des préfets.

#### 4) - Le devenir de l'agrégat « *administration générale* »

L'agrégat budgétaire « *administration générale* » est le moins homogène des cinq agrégats budgétaires du ministère de l'intérieur. Son périmètre n'a pas évolué depuis 1996. Il rassemble six missions de support, au sens large, du ministère.

La composante « *prestations aux services* » soulève la question, classique en comptabilité analytique, de la clé de répartition de coûts indirects retenue pour obtenir le coût complet d'un service. Toutefois, dans la logique budgétaire et comptable de la LOLF, la convention retenue pour la répartition de ces coûts indirects dépasse le simple cadre de la comptabilité analytique. La comptabilité destinée à « *analyser les coûts* » évoquée par l'article 27 de la LOLF se rapporte au suivi des « *différentes actions engagées dans le cadre des programmes* ».

Or, le principe de responsabilité sur des objectifs qu'a entendu promouvoir le législateur à travers l'adoption de la LOLF suppose que chaque gestionnaire, pour être effectivement responsable, maîtrise les moyens qui lui permettent de conduire les missions qui lui sont confiées et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. La définition du périmètre des futurs budgets de programme se trouve ainsi partagée entre la volonté de construire un coût complet dans une logique de programme opérationnel et celle de responsabiliser les ordonnateurs des fonctions support sur la base des services existants dans une logique organique.

Dans cette optique se pose la question de la délimitation du budget du futur programme « *administration générale* » qui serait susceptible de découler de l'agrégat actuel. Un tel programme, s'il épousait le périmètre actuel de l'agrégat, intégrerait des services dont il ne prendrait pas en compte l'ensemble des dépenses. Certaines d'entre elles seront en effet imputés à d'autres programmes (police, sécurité civile et administration territoriale), ces dépenses demeurant toutefois dans le champ de compétence de la DPAFI pour l'immobilier et de la DTI pour l'informatique.

Le ministère de l'intérieur, afin d'obtenir une articulation cohérente entre des fonctions de support à vocation transversale et des programmes opérationnels, étudie la notion de « *mandat de gestion* ». Une relation contractuelle serait établie entre le responsable du programme et le responsable de la fonction support. La fonction support s'engagerait à délivrer des prestations ou des services selon des objectifs définis en commun avec les responsables du programme, en contrepartie de la délégation de crédits par les administrations opérationnelles aux administrations de support et d'une procédure formalisée de suivi de l'exécution des mandats de gestion.

Si cette approche en termes de contractualisation et de mandat de gestion trouve à s'appliquer en matière immobilière et informatique, elle demande à être précisée s'agissant de la gestion des ressources humaines. Pour cette dernière, la distinction, au sein de programmes ou d'actions, de compétences de gestion comparables à des prestations de service et de compétences de management, à caractère opérationnel, apparaît peu aisée. Cette difficulté est renforcée par la dispersion actuelle dans quatre directions du ministère des services gestionnaires de ressources humaines. La logique de mandat de gestion apparaît également peu adaptée aux prestations de services à caractère intellectuel qui sont assurées en particulier par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère.

## 5) - Le devenir de l'agrégat "*collectivités locales*"

### a) - *Les insuffisances de l'agrégat actuel*

L'actuel agrégat 21 « Collectivités locales »<sup>(117)</sup> du fascicule *intérieur* est fondé sur deux hypothèses méthodologiques :

- d'une part, cet agrégat n'appréhende que les aspects strictement budgétaires et financiers des missions relevant de la direction générale des collectivités locales (DGCL). Outre la répartition des principaux concours financiers de l'État, cette direction a pour mission de préparer les textes d'organisation et de fonctionnement de ces dernières, de veiller à la répartition des compétences entre ces collectivités et l'État, de suivre les questions statutaires et de formation des élus et des fonctionnaires territoriaux. Les dépenses de personnel et de fonctionnement courant associées à ces missions sont retracées au sein de l'agrégat « *administration générale* » du ministère. Une analyse en termes de performance des services gestionnaires, en administration centrale, n'apparaît donc pas possible à l'aide du seul agrégat « *collectivités locales* » ;
- d'autre part, la prise en compte par l'agrégat « *collectivités locales* » des relations financières avec les collectivités territoriales est elle-même très partielle. Alors que l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales s'élève à 58,2 Md€, le périmètre de l'agrégat « *collectivités locales* » ne regroupe en effet que les transferts financiers inscrits sur des chapitres budgétaires du ministère de l'intérieur (8,1 Md€ en LFI 2002). N'y figurent donc pas les crédits inscrits en loi de finances sur les chapitres budgétaires d'autres ministères, même quand ces crédits correspondent à des transferts financiers de l'État aux collectivités locales, ni, plus fondamentalement, les dotations prenant la forme de prélèvements sur les recettes de l'État (34,7 Md€), bien que celles-ci soient gérées par la DGCL à hauteur de 22,7 Md€.

S'agissant de l'information du Parlement, ces insuffisances de l'agrégat actuel sont néanmoins en grande partie comblée par la parution, annuellement, d'une annexe jaune récapitulante, tant en prélèvements sur recettes qu'en dotations budgétaires, et pour l'ensemble des ministères, l'effort de l'État en faveur des collectivités locales.

### b) - *Le statut des prélèvements sur recettes*

La consécration des prélèvements sur recettes par l'article 6 de la LOLF rend difficile l'élaboration d'une mission ou d'un programme cohérent se rapportant aux transferts financiers de l'État aux collectivités locales.

En effet, la LOLF n'indique pas que les prélèvements sur recettes mis en place au profit des collectivités locales doivent être intégrés au sein des missions et des programmes. La lecture de l'article 7 de la LOLF conduit à penser que les missions et programmes ne s'appliquent qu'aux « *charges budgétaires de l'État* », dont ne font pas partie les prélèvements sur recettes. Ceux-ci sont en effet, d'après l'article 6 de la LOLF, « *retrocédé[s] directement au profit des collectivités territoriales (...) en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des [allègements] d'impôts [locaux]* ». Dans les deux cas, il ne s'agit pas d'une charge budgétaire puisque le budget de l'État est établi précisément après diminution des recettes brutes du montant des prélèvements sur recettes.

---

<sup>(117)</sup> La Cour a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur cet agrégat dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, pp. 230 et suivantes, et pour l'année 2001, pp. 225 et suivantes.

En outre, l'article 34 de la LOLF prévoit que les prélèvements sur recettes seront évalués en première partie de la loi de finances, alors que les crédits alloués à chaque mission et programme seront autorisés en seconde partie.

***c) - Les problèmes liés à la création d'une mission interministérielle***

Une mission interministérielle retraçant l'effort financier de l'État envers les collectivités locales pourrait être envisagée. Elle réunirait les dotations budgétaires en faveur des collectivités locales imputées à d'autres budgets que celui de l'intérieur (ex : la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage du chapitre 43-06 du budget de l'*emploi*). En outre, elle prendrait en compte le fait que, au sein même des dotations budgétaires gérées par le ministère de l'intérieur, certaines dotations voient leur montant évoluer en fonction d'autres politiques ministérielles : la dotation générale de décentralisation sert de variable d'ajustement aux transferts de dépenses entre l'État et les collectivités locales (par exemple : application de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle.).

Au-delà des effets d'affichage, cette hypothèse resterait peu opérationnelle si une réforme de plus grande ampleur n'était pas conduite.

En premier lieu, une telle mission se composerait d'un programme rassemblant les dotations du ministère de l'intérieur et de programmes *ad hoc* dans les autres ministères. Or, pour ces derniers, les dépenses correspondantes pourraient tout aussi bien s'inscrire dans leurs propres programmes et non dans des programmes spécifiques d'un montant limité de type « *concours financier aux collectivités locales* ».

En second lieu, elle laisserait entière la question du traitement des prélèvements sur recettes. Une mission « *Collectivités locales* » garderait donc un périmètre budgétaire étroit, couvrant une part minoritaire des concours de l'État aux collectivités locales alors que ces derniers représentent environ 17% des recettes brutes de l'État.

L'absence des prélèvements sur recettes d'une telle mission rendrait en outre peu cohérente la définition d'indicateurs de résultats et d'activité des concours financiers inscrits au budget. L'actuel agrégat « *Collectivités locales* » du ministère de l'intérieur ne présente d'ailleurs aucun indicateur. Or, des indicateurs susceptibles d'être introduits par la DGCL pourraient notamment concerner la fiabilité du recensement des données ou des critères servant à la répartition des concours de l'État aux collectivités locales, qu'il s'agisse des prélèvements sur recettes ou des actuelles dotations budgétaires.

Certes, l'inscription de l'ensemble des concours de l'État en crédits du budget général pourrait être imaginée afin de faciliter l'élaboration des missions et programmes de la LOLF et de simplifier la présentation du budget de l'État. Toutefois, une telle réforme aurait l'inconvénient d'appliquer à certaines dotations des règles de gestion budgétaire qui leur sont inadaptées.

La Cour des comptes, dans son RELF 2000, a relevé l'intérêt pour l'État de recourir aux prélèvements sur recettes pour les dotations à gestion passive, pour lesquelles les critères de répartition sont étroitement définis par la loi et pour lesquelles l'utilisation des techniques budgétaires n'apporte aucune valeur ajoutée. *A contrario*, le maintien de dotations budgétaires se justifierait pour les dotations dont l'octroi comporte un élément de décision discrétionnaire ou d'appréciation en opportunité par les services de l'État. Le critère de distinction entre dotations budgétaires et prélèvements sur recettes pourrait ainsi reposer en principe sur le caractère automatique ou discrétionnaire de la dépense.

Une remise en ordre, selon ce critère de répartition des dotations aux collectivités territoriales entre dotations budgétaires et prélèvements sur recettes, conduirait à restreindre très significativement le périmètre des dotations imputées au budget du ministère de l'intérieur. La DGCL évalue en effet à 9,3 Md€, sur 9,7 Md€ de crédits budgétaires en LFI 2003, les concours financiers à caractère automatique pour lesquels l'administration ne dispose d'aucune marge de manœuvre.

#### *d) - Les voies de réforme envisageables*

Il apparaît souhaitable de saisir l'opportunité de la mise en œuvre de la LOLF pour rationaliser la répartition des dotations aux collectivités locales entre dotations budgétaires et prélèvements sur recettes.

Une première possibilité serait de faire basculer l'essentiel des dotations budgétaires actuelles, dont la gestion par l'administration est « *passive* », en prélèvements sur recettes. Dans cette configuration, il ne serait pas nécessaire de conserver une mission ou un programme « *Collectivités locales* » : les rares dotations sur lesquels les préfets gardent un pouvoir discrétionnaire (dotation d'équipement des communes) pourrait constituer une action du programme « *Administration territoriale* ».

Une seconde possibilité consisterait à recomposer les dotations aux collectivités locales en fonction de leurs finalités, et, s'il s'agit de domaines de compétences partagées entre l'État et les collectivités locales, à rattacher de telles dotations aux programmes des ministères compétents. Les dotations ne se rattachant pas à des politiques de l'État pourraient basculer en prélèvements sur recettes.

Dans tous les cas de figure, il apparaît souhaitable qu'une information de synthèse sur les dotations de l'État aux collectivités locales puisse continuer à être donnée au Parlement, dans la continuité de l'annexe jaune actuelle. En outre, des objectifs d'efficience et de fiabilité des versements pourraient être associés aux emplois et aux moyens de fonctionnement de la DGCL, quel que soit leur programme de rattachement au ministère de l'intérieur.

### **C - LA PERFORMANCE ET LA MODERNISATION DE LA GESTION : LE CAS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

#### **1) - Le contrôle de gestion**

Le contrôle de gestion mis en place lors de l'expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement des préfectures amorcée en 1999, puis étendu aux préfectures non globalisées, doit lui-même évoluer pour s'inscrire dans le cadre de la LOLF.

Le ministère de l'intérieur a développé, au sein des préfectures, des outils de contrôle de gestion, qui constituent pour le préfet un outil d'aide à la décision et lui permettent de rendre compte à la direction générale de l'administration de l'activité de ses services.

Il est prévu que l'ensemble de l'encadrement joue un rôle dans la mise en œuvre du contrôle de gestion : le préfet détermine les orientations prioritaires et fixe des objectifs ; le secrétaire général organise les dispositifs de contrôle et lance les procédures d'analyse des résultats ; les directeurs encadrent les instances de suivi des indicateurs, et les chefs de bureau effectuent le suivi et l'analyse des indicateurs concernant leurs missions. Le contrôleur de gestion, quant à lui, a la responsabilité de mettre en place le réseau des correspondants du système d'information. Son positionnement au sein des préfectures dépend du contexte local.

Les entretiens de gestion, qui ont lieu tous les trois ans entre chaque préfecture et les directions d'administration centrale, permettent de vérifier la cohérence des actions entreprises. Le relevé de conclusions de ces entretiens, signé par le directeur général de l'administration, fait le point sur les principales actions entreprises au cours de la période écoulée et indique les objectifs prioritaires retenus pour la période à venir ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

## 2) - Les systèmes d'information et les indicateurs

Afin de pouvoir assurer le pilotage du contrôle de gestion, le ministère de l'intérieur a développé une batterie d'indicateurs. Les indicateurs de *BALISE* permettent de suivre l'évolution du contexte socio-économique dans lequel interviennent les préfectures et les sous-préfectures. *INDIGO* réunit des indicateurs de résultats des services des préfectures et des sous-préfectures et offre des possibilités de comparaisons avec les autres départements. Une centaine d'indicateurs ont ainsi été élaborés. Les indicateurs de *CONCORDE* complètent les indicateurs d'efficacité se trouvant dans *INDIGO* en permettant aux préfectures de vérifier la qualité de l'allocation de leurs moyens budgétaires. Enfin, *ARCADE* est un outil d'aide à la répartition du personnel des préfectures entre ses différentes fonctions permettant de déterminer l'effectif théorique nécessaire pour remplir chaque mission d'une préfecture et de le comparer avec l'effectif réel.

L'expérimentation de la globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des préfectures s'est accompagnée, au printemps 2000, de la mise en place d'*INDIGO*. Depuis 2002, le contrôle de gestion a été étendu à l'ensemble des préfectures, qu'elles soient ou non globalisées. Le dispositif prévu pour ces dernières par circulaire du 18 mars 2001 reprend 46 des 100 indicateurs *INDIGO*.

Fin 2001, les remontées d'information *INDIGO* n'étaient ni complètes ni fiables, et le ministère de l'intérieur estimait que seule la moitié des 14 préfectures globalisées était en mesure de répondre à l'exercice. La fiabilité de la répartition des coûts retracée pour l'agrégat dans le « bleu » 2002 apparaissait donc sujette à caution. En 2002, les indicateurs *INDIGO* ont été renseignés par la totalité des préfectures. Toutefois, la coexistence de deux dispositifs, la collecte d'une centaine d'indicateurs pour les préfectures globalisées, de 46 pour les non globalisées, ne favorise pas les comparaisons entre préfectures. Cet inconvénient devrait disparaître à compter de 2004 si la généralisation de la globalisation à l'ensemble des préfectures est décidée.

Ce manque de cohérence s'est manifesté aussi par la persistance de dispositifs de remontée d'informations, spécifiques à chaque direction d'administration centrale. Même si ces dernières pouvaient utiliser les indicateurs *INDIGO* accessibles sur l'intranet de la DGA, elles continuaient, début 2002, à demander aux préfectures les informations qui leur étaient nécessaires, certaines d'entre elles étant redondantes avec les données *INDIGO*. Il convient néanmoins de noter que la DGA a engagé, avec les autres directions un travail systématique visant à supprimer tous les doublons dans la remontée d'informations vers la centrale. La DGCL et la DLPJ ont notamment décidé d'utiliser l'infocentre territorial des préfectures, et plus particulièrement *INDIGO*, pour faire remonter les données statistiques nécessaires au suivi de leur domaine de compétence.

Par ailleurs, un certain nombre d'indicateurs *INDIGO* ont été jugés soit peu pertinents dans leur objet, soit insuffisamment fiables pour le mode de collecte des données ou leur mode de calcul. Le ministère de l'intérieur a constitué deux groupes de travail composés de représentants de l'administration centrale et des préfectures, chargés de proposer la suppression des indicateurs jugés non pertinents et leur remplacement par d'autres plus utiles aux préfectures, notamment pour deux missions, le conseil aux collectivités locales et le pilotage

des politiques interministérielles, et de préciser également pour tous les indicateurs maintenus ou créés un mode de collecte et de calcul précis et identique pour toutes les préfectures. Les modifications devraient être introduites dans le système d'indicateurs *INDIGO* au cours du deuxième trimestre 2003, au vu des conclusions de ces deux groupes de travail.

Enfin, l'administration centrale n'était pas jusqu'alors en mesure d'analyser les données recueillies en vue d'assurer un véritable pilotage, et se contentait de restituer aux préfectures globalisées les données agrégées qu'elle avait reçues. Le ministère de l'intérieur a indiqué toutefois travailler à un fascicule de présentation des résultats agrégés de l'ensemble des préfectures (*INDIGO, CONCORDE*). Ce fascicule, qui présentera également une analyse des grandes tendances qui se dégagent de ces résultats, sera mis à disposition des préfectures au début de chaque année pour les résultats de l'année écoulée.

### **3) - Les objectifs**

La mise en place du contrôle de gestion dans les préfectures aurait dû s'accompagner de la définition d'objectifs de la part des directions d'administration centrale, conformément à la logique de la LOLF qui demande de définir des objectifs à l'appui des programmes. La DATAP a ainsi diffusé aux préfectures, en mai 2002, une charte d'accueil et de services à l'utilisateur qui fixait les objectifs nationaux en matière de prestations à offrir et de délais à respecter. Cette initiative aurait mérité d'être complétée par la mise en place d'objectifs nationaux de la part des autres directions du ministère de l'intérieur, celles-ci étant à la fois donneurs d'ordre et destinataires d'informations sur la production des préfectures. En l'absence d'objectifs clairement définis à l'échelon central, le degré d'implication de chaque préfecture en matière de contrôle de gestion dépend de l'intérêt que lui porte l'encadrement supérieur.

Le ministère de l'intérieur a cependant indiqué à la Cour avoir engagé une démarche visant à retenir une méthodologie d'objectifs à atteindre pour les indicateurs de résultats des préfectures. Il est prévu qu'un objectif national s'applique à la moyenne des résultats des préfectures, arrêté par l'administration centrale. Pour tenir compte des effets liés à la taille des préfectures, cet objectif national sera décliné en objectif par strate. En cas de contraintes ou de priorités locales particulières, elles devront justifier des objectifs locaux spécifiques dans le cadre d'un dialogue de gestion avec l'administration centrale.

## V - MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ (SECTION TRAVAIL)

### A - LE PILOTAGE DE LA RÉFORME

Un comité de planification stratégique, commun aux sections budgétaires « *travail* » et « *affaires sociales* », a été mis en place au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Il est piloté par deux directions d'administration centrale, la DAGEMO et la DAGPB, et placé sous la présidence des directeurs de cabinet des ministres. Une directrice de projet a été nommée en février 2003 pour assurer, sous l'autorité de ce comité, la coordination entre les deux secteurs.

En 2003, sont programmées, sous la conduite du collège des chefs de service, la déclinaison des objectifs stratégiques, la refonte des agrégats et la réalisation d'une maquette de projet annuel de performance. Les services déconcentrés de huit régions sont chargés d'expérimenter la validité opérationnelle des programmes et sous-programmes<sup>(118)</sup>. Les résultats de ces expérimentations seront étendus aux autres régions en 2004.

Le collège des chefs de service doit préparer les décisions de nature stratégique (définition des objectifs de la section Travail et des programmes correspondants) tandis que des groupes spécifiques par programme sont chargés d'élaborer la maquette des projets annuels de performance. Un groupe permanent « *Moderfie – Travail* », présidé par la sous-directrice des finances et comportant des représentants de toutes les directions est chargé de coordonner les chantiers liés à la réforme budgétaire (directive nationale d'orientation, agrégats, contrôle de gestion, dialogue de gestion).

La DAGEMO et la sous-directrice des finances participent aux réunions du comité de pilotage interministériel. La directive nationale d'orientation (DNO) 2003 a été préparée selon une structure par programme, validée par le cabinet du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Celui-ci a signé, le 9 janvier 2003, conjointement avec le ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, une lettre à l'ensemble des directeurs du ministère leur demandant de préparer avant fin juin une première rédaction des projets de performance pour chacun des programmes.

Un effort d'information des cadres a eu lieu, avec notamment la présentation de l'ensemble du dispositif aux DRTEFP en deux demi-journées, puis un point régulier sur l'avancement du chantier, fait conjointement par les quatre directeurs d'administration centrale, au cours des réunions bimestrielles des DRTEFP. La préparation de la DNO a été l'occasion d'impliquer les services déconcentrés, avec un dialogue au sein des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI) et lors d'un séminaire sur la réforme budgétaire au printemps. Enfin, des actions de formation au contrôle de gestion ont été organisées.

---

(118) Centre et Champagne-Ardennes testeront le programme « *accès à l'emploi* » ; Bourgogne et Rhône-Alpes, le programme « *droits des salariés et dialogue social* » ; Franche-Comté et Lorraine, le thème « *contrôle de gestion et dialogue de gestion* » ; PACA et Midi-Pyrénées, la « *gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* ».

## B - LES AGREGATS ET LES PROGRAMMES BUDGETAIRES

### 1) - Les caractéristiques des agrégats budgétaires

Le budget du travail comporte cinq agrégats dont la structure n'a pas été modifiée entre 1999 et 2003. Le premier correspond à une fonction de support, les autres à des programmes d'intervention<sup>119</sup>.

Le périmètre de ces agrégats a fait à plusieurs reprises l'objet de critiques de la Cour<sup>(120)</sup> dans la mesure où les subventions versées à l'AFPA et à d'autres organismes de formation professionnelle (chapitres 43-71 et 66-71) ainsi que la part de la dotation de décentralisation destinée à couvrir les frais de gestion du CNASEA relatifs à la formation professionnelle (chapitre 43-06 article 90 et 43-70 article 80) sont rattachés à l'agrégat 1, alors qu'ils contribuent à l'accomplissement des missions décrites à l'agrégat 2. La Cour a également critiqué le rattachement au budget de l'emploi et l'inclusion dans l'agrégat n°2 "*Participation de l'État à la formation professionnelle*" de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage qui, dans les budgets régionaux, figure, comme toutes les dotations de décentralisation, parmi les produits non affectés de ces budgets et ne peut être considérée comme une contribution quelconque de l'État au financement de la formation professionnelle<sup>(121)</sup>.

Par ailleurs, si la DGEFP est bien identifiée comme pilote des agrégats 2 à 5, les 4 directions du ministère sont impliquées dans la gestion de l'agrégat 1.

### 2) - L'état des réflexions sur les futurs programmes budgétaires

La structure des programmes de la mission « *travail* », confirmée par la lettre conjointe des ministres en date du 9 janvier 2003, est la suivante :

---

<sup>(119)</sup> agrégat 1 « *gestion de la politique de l'emploi* » : composé à 68% de crédits de personnel et de fonctionnement, il comprend aussi la subvention à l'AFPA ; agrégat 2 « *participation de l'État à la formation professionnelle* » ; agrégat 3 « *action de l'État en faveur des publics prioritaires* » : insertion professionnelle des jeunes, des publics menacés d'exclusion et des travailleurs handicapés ; agrégat 4 « *promotion de l'emploi et adaptations économiques* » : allègement du coût du travail et accompagnement des restructurations ; agrégat 5 « *financement du retrait d'activité et participation de l'État aux dépenses de chômage* ».

<sup>(120)</sup> Monographie sur le budget de l'emploi (1994-1998) ; rapport public 2000 (les actions de l'État dans le domaine de la formation) p. 515.

<sup>(121)</sup> Une région qui ne consacrerait rien à la formation professionnelle n'en aurait pas moins droit à sa dotation de décentralisation à ce titre.

Tableau 43 – Structure des programmes

Programmes	Sous-programmes (SP)
<u>Programme 1 : accès à l'emploi</u>	SP1 : emplois aidés dans les secteurs marchand et non marchand SP2 : accompagnement des parcours SP3 : personnes handicapées
<u>Programme 2 : adaptations économiques</u>	SP1 : promotion de l'emploi SP2 : accompagnement des restructurations SP3 : indemnisation des personnes au chômage
<u>Programme 3 : Droits des salariés et dialogue social</u>	SP1 : santé et sécurité au travail SP2 : accès au droit et droits des salariés SP3 : dialogue social
<u>Programme 4 : Formation tout au long de la vie</u>	SP1 : formation continue des salariés en entreprise SP2 : formation des adultes SP3 : formation en alternance
<u>Programme 5 : gestion et évaluation des politiques du travail</u>	SP1 : politique des ressources humaines SP2 : pilotage et service aux usagers SP3 : statistiques, études et évaluation des programmes

*Cette liste ne reprend pas la structure actuelle des agrégats et n'est pas calquée sur la structure actuelle des services administratifs. Le ministère a établi un projet de liste des actions qui structureront chaque programme. Un premier exercice de répartition des différents dispositifs par sous-programmes a été effectué. Il doit encore être affiné, notamment grâce aux expérimentations.*

La DGEFP sera en charge de la gestion des programmes 1, 2 et 4 ; la direction des relations du travail (DRT) de la gestion du programme 3. Le pilotage du programme 5 reste à préciser, compte tenu des réflexions en cours sur la structuration de ce programme.

Début février 2003, aucune approche des actions en coût complet n'avait encore été menée. Le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (section travail) dispose cependant d'une structure de programmes validée par le cabinet du ministre, d'une organisation ad hoc, d'un calendrier d'action et d'un dispositif d'expérimentation et de validation. Le collège des chefs de services travaille à la formulation des objectifs des programmes et à la mesure des résultats.

## C - LES INFORMATIONS SUR LA PERFORMANCE

### 1) - Les objectifs

Les agrégats sont un concept essentiellement lié à la présentation des lois de finances initiales et ne sont, en aucune façon, un cadre de gestion des crédits et de restitution des résultats budgétaires. Ils devraient disparaître avec le projet de loi de finances pour 2006 qui sera le premier soumis au Parlement dans les formes prévues par la loi organique. La DAGEMO reconnaît qu'on ne peut pas parler, à propos des agrégats existants, de stratégie à moyen terme qui serait déclinée en objectifs opérationnels de court terme. Certains objectifs sont bien associés aux différents agrégats, mais ont un horizon et une portée variables et ne sont pas reliés entre eux par une stratégie globale. Toutefois, la DNO 2003 constitue un premier exercice de définition d'objectifs opérationnels et une DNO pluriannuelle est en cours de préparation.

Même si la structure actuelle des programmes ne reflète pas celle des agrégats, plusieurs objectifs associés à ces derniers resteront pertinents (par exemple, dans l'agrégat 3 : « favoriser l'insertion durable dans l'emploi des jeunes qui cumulent de graves difficultés », « favoriser l'insertion professionnelle des handicapés »). Ils devront cependant être affinés et quantifiés, car la situation est inégale selon les agrégats : les objectifs sont nombreux mais peu hiérarchisés

sur les agrégats 1 et 3, limités sur les agrégats 2 et 5, inexistants en 2003 sur l'agrégat 4. Si, dans l'ensemble, leur formulation est assez explicite, ils ne comportent pas d'objectif cible ni de délai de réalisation.

Dans l'ensemble, les agrégats retracent les grandes priorités d'action du ministère, à l'exception des relations du travail, qui sont faiblement traitées dans le cadre de l'agrégat 1. Cependant, la fixation d'objectifs dans les agrégats n'a pas acquis au cours des dernières années de valeur contraignante pour les services du ministère. Ceux-ci se sont difficilement appropriés la démarche et aucun d'entre eux n'a été désigné comme responsable de la réalisation des objectifs associés aux agrégats. De surcroît, les objectifs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle sont mis en œuvre par des acteurs multiples, aussi divers que l'ANPE, l'AFPA, le CNASEA, l'UNEDIC, les collectivités territoriales, les entreprises et les associations. Si les objectifs sont, pour l'essentiel, précis, ils ne sont ni quantifiés, ni datés, ni même associés à des plans d'action. Il n'existe pas aujourd'hui de mesure de la réalisation des objectifs chiffrés.

## **2) - Les indicateurs et les résultats**

Le secteur Travail dispose, pour l'essentiel, d'indicateurs rattachés à des objectifs opérationnels, mais ceux-ci ne permettent de rendre compte des objectifs que de façon inégale selon les agrégats. Les indicateurs de coûts et d'activité (en données prévisionnelles) ont tous été fournis au titre de 2002 et du projet de loi de finances (PLF) 2003. En revanche les indicateurs d'efficience et d'impact, qui ont commencé à être disponibles pour 2000, sont au mieux renseignés pour 2000 et 2001 dans le PLF 2003. En effet, les séries statistiques ne sont pas continues et, en raison des limites du logiciel AUBADE, la comparaison pluriannuelle est impossible.

Pour une majorité d'agrégats, une confusion existe entre indicateurs d'activité et indicateurs d'efficience, ce qui n'en facilite pas la compréhension. Les résultats ne sont pas commentés. A une exception près (l'agrégat 5 : retrait d'activité), les résultats obtenus ne peuvent pas se rattacher à des cibles, puisque celles-ci n'ont pas été définies.

La répartition des coûts s'effectue par grande composante de l'agrégat. Les indicateurs donnent une estimation globale, mais ne permettent pas de mesurer l'efficience du système, car ils ne comprennent pas la totalité des coûts, notamment de ressources humaines, associés aux actions décrites. Or, certains champs d'action, comme les relations du travail, sont peu consommateurs de crédits, mais mobilisent une part significative des effectifs du secteur. De même, les indicateurs ne sont pas assez précis ni suffisamment associés à des objectifs quantifiés pour permettre de mesurer l'efficacité des actions du ministère. L'approche coût-efficacité n'a jamais été envisagée et le ministère n'a pas encore produit de rapport de performance.

## **3) - L'organisation de la remontée d'information**

Le programme « Favoriser l'accès à l'emploi » a fait l'objet d'une maquette achevée en janvier 2002 par un groupe de travail composé des chefs de service des directions d'administration centrale et de représentants des services déconcentrés. Deux volets de cette maquette font l'objet d'une expérimentation approfondie dans la région Centre. Il s'agit en 2002-2003 de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (sous programme - Insertion sociale et professionnelle des travailleurs handicapés - ) et à partir de 2003 de l'accès à l'emploi des jeunes (sous-programmes - Emplois aidés dans les secteurs marchand et non marchand - Accompagnement des parcours -).

Le schéma directeur du système d'information qu'il est envisagé de tester dans la région Centre est destiné à faciliter le pilotage par les résultats. Il repose sur la création d'interfaces entre les données des bases existantes au sein du ministère (SYRACUSE, CORINTHE, SITERE, ITAC, etc.) et hors de son périmètre (ANPE, UNEDIC, notamment).

En ce qui concerne les indicateurs, leur fonctionnement et la manière dont ils sont renseignés, agrégés et contrôlés au niveau central, un travail est en cours dans le cadre de l'élaboration de ce schéma directeur et au vu des résultats des expérimentations menées en région au cours de l'année 2003.

L'expérience conduite dans la région Centre a permis, dans une première phase la confection de tableaux de bord dans une optique de contrôle de gestion<sup>(122)</sup>. La seconde phase qui doit débiter dès 2003 vise à concevoir le système d'information permettant d'alimenter le tableau de bord et d'assurer un pilotage par les résultats.

## D - LA LOLF ET LA MODERNISATION DE LA GESTION

Un plan triennal de contrôle de gestion, élaboré en février-mars 2002, a été validé par le ministre. Le développement du contrôle de gestion et la préparation de la LOLF sont menés conjointement, notamment à travers les expérimentations régionales. Toutes les structures de pilotage mises en place intègrent le contrôle de gestion comme une des composantes fondamentales de la mise en œuvre de la LOLF. La DNO 2003 fait du développement du contrôle de gestion une de ses priorités.

### 1) - L'organisation du contrôle de gestion

En administration centrale, l'arrêté d'organisation de la DAGEMO, en cours de validation, crée au sein de la sous direction des finances un bureau du contrôle de gestion qui sera chargé de veiller à la cohérence d'ensemble des divers dispositifs de contrôle de gestion, de définir, en liaison avec ses correspondants en services centraux et déconcentrés, le cadre général et d'assurer la synthèse qui lui permettra de fournir les données agrégées nécessaires à l'élaboration des rapports de performance. Chaque direction responsable d'un programme assurera dans ce cadre le contrôle de gestion propre à son programme<sup>(123)</sup>.

A l'échelon local, la fonction de contrôle de gestion sera vraisemblablement exercée et centralisée par le secrétaire général (SG) du comité technique régional et interdépartemental (CTRI) en liaison étroite avec leurs interlocuteurs départementaux. Des actions de formation sont en cours. Le réseau des secrétaires généraux de CTRI sera progressivement étendu pour couvrir l'ensemble du territoire national d'ici 2006.

---

(122) A titre d'exemple, pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, le tableau de bord expérimental comprend en abscisse la décomposition en activités (proche de la notion de sous-action au sein des programmes) et en ordonnée les ressources mobilisées, les indicateurs de contexte, d'activité, de résultats, et des ratios de gestion.

(123) Ainsi, le contrôle de gestion du programme « accès à l'emploi » est assuré par la mission « contrôle de gestion » de la DGEFP. Une partie du programme fait l'objet d'un suivi régulier à l'aide de l'outil extranet SYRACUSE géré par la DGEFP qui retrace l'évolution des flux de bénéficiaires des contrats aidés. Le redéploiement de cet outil tourné vers une utilisation plus adaptée à la mesure de la performance figure parmi les priorités de la DNO 2003 en matière de contrôle de gestion.

## **2) - Les outils**

Des outils sont en cours d'élaboration, notamment à travers les expérimentations conduites en régions Centre, Franche-Comté, Lorraine. Ces travaux ont pour but de produire des tableaux de pilotage permettant de valider la pertinence des indicateurs envisagés ; ils doivent aussi tester un outil d'extraction performant des données nécessaires à l'alimentation des tableaux de pilotage, à partir des nombreuses bases existantes. En Franche-Comté, l'expérimentation sera conduite conjointement avec les services de l'ANPE.

A ce stade le lien avec la gestion des ressources humaines au sein du ministère reste théorique, la gestion prévisionnelle des emplois, des carrières et des compétences n'étant pas suffisamment développée pour permettre un lien effectif fort entre ces deux chantiers. Néanmoins, l'implantation au plan national du logiciel Synergie RH, l'expérimentation de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) en Midi-Pyrénées et PACA, et la fixation d'objectifs précis dans la DNO 2003 pour tous les services en matière de modernisation des politiques de ressources humaines vont contribuer au resserrement des liens entre contrôle de gestion et gestion des ressources humaines. En outre, les premiers exercices de répartition à l'échelon local des effectifs de référence par programme et sous-programme ont débuté dans la plupart des CTRI.

## **3) - Le premier bilan**

La DNO 2003 prévoit la généralisation à l'ensemble des services déconcentrés de la pratique du pilotage par les résultats testée dans la région Centre pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, avec tableaux de bord et suivi d'indicateurs de contexte, d'activité et de résultats. Dans les services déconcentrés, le CTRI devient, selon la DAGEMO, un lieu d'exercice collégial des responsabilités.

Il est à noter toutefois que les nouveaux outils mis en place n'ont pas servi de support lors des négociations budgétaires, celles-ci continuant à s'effectuer par direction au niveau du chapitre et de l'article.

## TITRE 6 - LES RELATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AVEC L'UNION EUROPÉENNE

### CHAPITRE I - LES RELATIONS ÉTAT / COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

#### A - LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

##### 1) - Des concours de l'État multiples et peu lisibles

Les ressources des collectivités locales se composent de ressources propres, principalement fiscales (45%), et de concours financiers de l'État (40%)(124). Ces derniers font l'objet d'une présentation spécifique au sein du « jaune » budgétaire intitulé « effort financier de l'État en faveur des collectivités locales », dont le montant est évalué à 62,3 Md€ en crédits ouverts en 2002. L'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales a connu une augmentation de 53% de la LFI 1997 à la LFI 2003. Au sein de ces concours de l'État, il convient de distinguer prélèvements sur recettes, dotations budgétaires, comptes spéciaux du Trésor et fiscalité transférée :

- les prélèvements sur recettes s'élèvent à 34,7 Md€ en 2002. Ils sont gérés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'*intérieur* à hauteur de 22 Md€, pour des dotations réparties par voie de critères, et le solde par le ministère des *finances* pour des dotations de compensations fiscales ;
- les crédits inscrits au budget général (20,6 Md€) au sein desquels il convient de distinguer les dotations budgétaires imputées au ministère de l'intérieur (8,1 Md€) de celles imputées à d'autres ministères : il s'agit de la dotation de compensation de divers dégrèvements législatifs (8,3 Md€) ouverte au budget des *charges communes* et de dotations non globalisées, dont la principale est la dotation de décentralisation de la formation professionnelle (1,4 Md€) imputée au ministère de l'*emploi* ;
- les comptes spéciaux du Trésor (fonds national de l'eau, fonds national des haras et fonds national pour le développement du sport) contribuent à l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales à hauteur de 230 M€ en crédits ouverts en CP en 2002 ;
- enfin, la fiscalité transférée au titre de la loi du 7 janvier 1983 atteint un montant estimé à 5,7 Md€.

La notion d'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales peut être par ailleurs interprétée de manière ambivalente, ce qui en rend l'analyse difficile pour le lecteur non familier des finances locales.

En premier lieu, au sein des crédits inscrits au budget général, le « jaune » budgétaire isole les subventions de fonctionnement et d'équipement de l'État hors transferts de compétences,

---

(124) Source : DGCL – estimation 2001- les données varient selon le périmètre retenu (transferts entre collectivités locales et entre établissements publics intercommunaux [EPCI]).

d'un montant de 4,05 Md€ en crédits ouverts en 2002. La notion d'effort financier de l'État juxtapose un effort « obligatoire » de l'État, dans une logique de décentralisation, destiné à compenser des transferts de compétences et des pertes de recettes fiscales par le biais de dotations globalisées libres d'emploi et un effort « discrétionnaire » par la voie de subventions sur projet ou affectées. Ces dernières, selon la DGCL, représentent désormais moins de 10% des concours financiers de l'État aux collectivités locales.

En deuxième lieu, la fiscalité transférée par l'État aux collectivités locales au titre de la décentralisation relève bien de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales puisqu'elle correspond à une perte de recettes de l'État, qui est la contrepartie d'un transfert de charges. Il apparaît cependant paradoxal que la fiscalité transférée soit interprétée comme partie intégrante de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales sans que soient mentionnés les autres impôts affectés aux collectivités locales antérieurement à la décentralisation de 1982.

Le « jaune » budgétaire retraçant l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales, qui accompagne obligatoirement le projet de loi de finances en application de l'article 101 de la loi de finances initiale pour 1987, contribue de manière utile et synthétique à l'information des parlementaires. Il mélange toutefois une présentation par nature de dépense (prélèvements sur recettes, crédits budgétaires, comptes spéciaux du Trésor et fiscalité transférée) et une présentation par objectif politique (compensation de transferts de compétences, compensation d'allègements de la fiscalité locale, subventions de fonctionnement libres d'emploi et subventions d'équipement libres d'emploi).

## **2) - Des objectifs contradictoires et mal hiérarchisés**

### ***a) - L'objectif de visibilité des ressources des collectivités locales***

L'État a l'obligation de définir des règles d'évolution des concours aux collectivités locales compatibles avec sa stratégie de réduction des déficits publics : les concours de l'État aux collectivités locales représentent 17% des 339 Md€ de recettes brutes totales de l'État ; 35 Md€ de concours de l'État, indexés sur la DGF<sup>(125)</sup>, bénéficient d'un rythme d'évolution garanti de 50% de la croissance du PIB en euros constants. Les collectivités locales souhaitent pour leur part disposer de ressources stables et à l'évolution prévisible.

Le contrat de croissance et de solidarité, institué par l'article 57 de la loi de finances pour 1999, remplit ces objectifs en fixant par une programmation pluriannuelle l'évolution des dotations de l'État. Il a succédé au pacte de stabilité financière 1996-1998 instauré par l'article 32 de la loi de finances pour 1996. Le contrat de croissance et de solidarité, initialement conçu pour une période triennale, de 1999 à 2001, a été reconduit par les lois de finances pour 2002 et 2003. Contrairement au pacte 1996-1998, l'indexation de l'enveloppe du contrat de croissance et de solidarité n'est plus garantie sur la base du seul indice prévisionnel des prix hors tabac, mais prend en compte une fraction croissante du PIB (20% en 1999, 25% en 2000 et 33% en 2001 et 2002). L'enveloppe du contrat a ainsi progressé de 2,26% en 2002. Les dotations du contrat ont représenté en crédits ouverts 30,3 Md€ en 2002.

Le contrat de croissance et de solidarité n'atteint toutefois que partiellement son objectif de visibilité des concours de l'État aux collectivités locales, que cela soit dans une optique de garantie des ressources des collectivités locales ou dans la perspective d'une maîtrise pluriannuelle des dépenses de l'État.

---

<sup>(125)</sup> Sont notamment indexées sur la DGF (dotation globale de fonctionnement) (18,5 Md€) : la dotation générale départementale (6,3 Md€) et la dotation de décentralisation formation professionnelle (1,4 Md€).

En premier lieu, le respect apparent de l'évolution de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité ne reflète pas l'évolution réelle des concours de l'État aux collectivités locales. Les dotations sous enveloppe s'élèvent à 30,3 Md€ et celles hors enveloppe à 26,1 Md€ en crédits ouverts en 2002<sup>(126)</sup>. Plusieurs dotations ont été mises en place hors enveloppe, résultant, d'une part, des mécanismes de compensations fiscales, d'autre part, de mesures de péréquation et d'abondements exceptionnels. Si le périmètre du pacte de stabilité de 1996 couvrait deux tiers de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales, celui du contrat de croissance de 1999 n'en couvrait plus que la moitié environ.

En second lieu, le mécanisme d'indexation du contrat de croissance et de solidarité apparaît difficilement soutenable. L'enveloppe du contrat est en effet soumise à un régime d'indexation (la somme de l'inflation hors tabac et de 33% de la croissance du PIB en 2001 et 2002) qui est moins favorable que celui de sa principale composante, la DGF (depuis 1996, la somme de l'inflation hors tabac et de la moitié de la croissance). La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) continue de servir de variable d'ajustement entre l'évolution globale de l'enveloppe du contrat de croissance et de solidarité, et les mécanismes d'indexations spécifiques à chacune des dotations incluses dans le périmètre du contrat. Or, fin 2004, la DGF connaîtra une augmentation de 50% par l'intégration, en application de la loi de finances initiale pour 1999, de 9 Md€ de compensation de la part salariale de la taxe professionnelle. Il n'existera alors plus de variable d'ajustement entre l'indexation du contrat de croissance et celle de ses composantes.

#### ***b) - L'objectif de compensation des transferts de compétence***

La décentralisation est fondée sur le principe de compensation des transferts de compétences par des transferts de ressources financières et éventuellement de ressources humaines. L'article 102 de la loi du 2 mars 1982 et les articles 94 et 95 de la loi du 7 janvier 1983, codifiés aux articles L. 1614-1 à L. 1614-5 du CGCT ont posé le principe du transfert aux collectivités locales des ressources équivalentes aux dépenses réalisées par l'État à la date du transfert. Ces ressources correspondent au produit de la fiscalité transférée, et pour leur solde, à des dotations budgétaires.

##### **• *La compensation des transferts de compétences***

La mise en œuvre de l'objectif de compensation peut être appréciée selon deux critères : celui de l'exacte compensation au sens du CGCT des compétences transférées par les ressources budgétaires que l'État y consacre à la date du transfert ; celui de l'estimation des charges réelles liées à la compétence transférée si cette dernière était antérieurement sous-financée par l'État.

Cette problématique concerne des compétences transférées récemment. Depuis 2002, les régions reçoivent une dotation de l'État, la DGD « services régionaux de voyageurs », d'un montant de 1,5 Md€, au titre de la régionalisation des transports ferroviaires. Si cette dotation représente l'équivalent de l'accroissement des dépenses de fonctionnement, il est à noter que les régions ont beaucoup investi pour les TER (trains express régionaux) en 2002<sup>(127)</sup>.

Une difficulté analogue se constate lorsque le cadre législatif de compétences antérieurement exercées par les collectivités territoriales est modifié. La hausse des taux d'imposition fiscale des collectivités locales (+2,1% en 2002) est essentiellement imputable aux départements (+3,4%) qui sont confrontés aux charges croissantes des services départementaux

<sup>(126)</sup> PLF 2003 : Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales.

<sup>(127)</sup> 400 M€ selon la note de conjoncture de Dexia de février 2003 – *Les grandes tendances 2002-2003*.

d'incendie et de secours (SDIS) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Cette dernière, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 a entraîné une augmentation des dépenses d'aide sociale des départements(128).

- ***La compensation des allègements de fiscalité locale***

Les allègements de la fiscalité locale donnent lieu à des dotations de l'État visant à compenser les ressources perdues par les collectivités territoriales. La compensation des allègements fiscaux peut être estimée à 23,5 Md€ en 2002(129), dont 10,4 Md€ au titre des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs.

Le solde provient de la compensation des allègements fiscaux intervenus depuis 1999 selon quatre axes : la suppression progressive, à partir de 1999 et sur cinq ans de la part salariale des bases de la taxe professionnelle compensée à hauteur de 7,8 Md€ en 2002 ; la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux (1999), dont la compensation s'est élevée à 842 M€ en 2002 ; la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, votée lors de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 (977 M€ en 2002) ; enfin, les allègements de la fiscalité départementale, l'abaissement de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux et la suppression de la vignette automobile prévue par la loi de finances initiale pour 2001, ont été pour leur part compensés par une majoration de la DGD des départements et de la collectivité territoriale de Corse à hauteur de 3,5 Md€.

Pour les concours de l'État, la montée en charge de la compensation signifie que les dotations dites passives dépassent les dotations dites actives. En d'autres termes, une logique de compensation l'emporte sur une logique de péréquation. Cette rigidité des dotations aux collectivités locales est longue à se dissiper, en raison de la prédominance des critères historiques de compensation.

***c) - L'objectif de péréquation et de solidarité***

L'objectif de péréquation traduit la volonté du législateur d'opérer une redistribution d'une partie des dotations de l'État entre collectivités locales, pour réduire la disparité de leurs ressources fiscales et l'inégalité des charges liée à la répartition des habitants entre collectivités. La disparité des ressources fiscales provient pour l'essentiel des prélèvements sur les entreprises (taxe professionnelle et taxe foncière sur les propriétés bâties industrielles et commerciales) : en 2000, 10% des communes ont représenté près de 90% des bases de taxe professionnelle tandis que l'existence de 36 665 communes contribue au morcellement des circonscriptions fiscales. Sur 58,5 millions d'habitants que compte la métropole, 50,5 millions sont concentrés dans 8 771 communes de plus de 1 000 habitants(130).

- ***L'intercommunalité, composante et facteur de concurrence de la péréquation***

La priorité donnée au développement de l'intercommunalité relève de l'objectif de péréquation. L'intercommunalité s'inscrit dans une logique de solidarité territoriale : les dotations de l'État sont d'autant plus majorées que le degré d'intégration intercommunale est élevé. Ces différences se justifient par les disparités de charges qui existent entre des regroupements très urbanisés et très intégrés et les regroupements en zone rurale pour lesquels

---

(128) De 13% selon la note de conjoncture de Dexia de février 2003 – *Les grandes tendances 2002-2003*.

(129) Source : Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales – PLF 2003

(130) Source : recensement INSEE de 1999.

la dispersion et la moindre densité de la population limitent les transferts de compétences au niveau du groupement.

Les EPCI à fiscalité propre se sont considérablement développés : en 2002, ils couvrent 75% de la population française contre 56% en 1999 et regroupent 73% des communes. En ce qui concerne le monde urbain, la nouvelle possibilité de se constituer en communauté d'agglomération ouverte par la loi du 12 juillet 1999 a rencontré un succès rapide, puisqu'on en dénombrait 120 au 1<sup>er</sup> janvier 2002. A cette date, près de 16 millions d'habitants sont regroupés au sein des communautés d'agglomération.

Les modalités de financement de l'intercommunalité concurrencent toutefois l'objectif de péréquation. L'architecture de la DGF aboutit mécaniquement à ce que le financement de l'intercommunalité pèse sur la progression des dotations de solidarité communale. En outre, l'attribution individualisée de la DGF aux EPCI dépend de l'évolution des critères propres à chacun d'entre eux (coefficient d'intégration fiscale, potentiel fiscal et population), mais aussi de l'évolution de la moyenne de ces critères au sein de chaque catégorie d'EPCI : la dotation d'une catégorie d'EPCI est susceptible de diminuer sans que la situation individuelle de ces EPCI ait connu de changement.

- ***La complexité des effets et des critères de la péréquation***

En raison de la très grande complexité des mécanismes mis en place, il est difficile de mesurer les effets de la péréquation, au-delà de la seule évaluation du montant des financements mobilisés. Le Commissariat général au plan<sup>(131)</sup> d'une part, les ministères de l'intérieur et des finances d'autre part<sup>(132)</sup>, ont essayé de mesurer l'effet redistributif entre collectivités des mécanismes de péréquation. Les résultats divergents qu'ils ont publié suscitent trois observations.

En premier lieu, la péréquation ne fait pas l'objet d'un objectif chiffré : ni le législateur, ni le gouvernement n'ont défini une norme concernant l'ampleur souhaitable de la péréquation.

En deuxième lieu, les mécanismes de péréquation doivent tenir compte de la nécessité d'améliorer la simplification, la fiabilité et la sécurité juridique des critères de répartition des dotations de l'État. La fiabilité des critères de répartition devient une préoccupation de la DGCL. Cette dernière a recours à une cinquantaine de critères, répartis en critères démographiques (ex : nombre de résidences secondaires, d'instituteurs, d'élèves et de naissances), fiscaux, sociaux, physico-financiers (ex : nombre de collectivités et longueur de voirie en zone de montagne, nombre de logements) et en données calculées (coefficient d'intégration fiscale, potentiel fiscal). Le nombre très élevé de critères soulève des difficultés d'harmonisation des définitions et de recensement des données statistiques, pour lesquelles le ministère de l'intérieur dépend fréquemment de services qui lui sont extérieurs : éducation nationale, équipement, emploi, DGI.

La sécurité juridique des critères retenus est par ailleurs devenue un élément déterminant de la maîtrise des dotations de l'État. La dotation de compensation de la taxe professionnelle a

---

<sup>(131)</sup> *Effets redistributifs des dotations de l'État aux communes* ; étude réalisée par Guy Gilbert et Alain Guengant - Commissariat général au plan, janvier 2002.

<sup>(132)</sup> *Note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales* – Ministère de l'intérieur (DGCL) Ministère des finances (DLF, DB) – 12 juillet 2001.

connu, par exemple, une majoration exceptionnelle de 80 M€ en 2002 au titre du règlement du litige « commune de Pantin »<sup>(133)</sup>.

En troisième lieu, le potentiel fiscal, principal critère utilisé en matière de péréquation, résulte directement des bases prises en compte et ne reflète plus exactement les capacités contributives. En effet, l'assiette de l'impôt local a vieilli, la dernière révision mise en œuvre datant de 1970 pour le foncier bâti et de 1961 pour le foncier non bâti, la révision conduite en 1990 n'ayant pas été appliquée.

### **3) - Des clarifications délicates mais nécessaires**

#### ***a) - La difficulté de recourir à une approche par programme et par mission***

L'article 7 de la LOLF impose la présentation des charges budgétaires de l'État en programmes et en missions. Or, les transferts financiers directs de l'État aux collectivités territoriales se prêtent mal à l'élaboration d'un programme cohérent appuyé sur des objectifs et des indicateurs, d'autant que la principale donnée disponible est constituée du prélèvement sur recettes de 34,7 Md€.

#### ***b) - L'inscription dans la Constitution du principe d'autonomie financière des collectivités locales***

La Constitution n'établissait aucun lien entre le principe de libre - administration et celui d'autonomie fiscale locale<sup>(134)</sup>. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République inscrit dans un nouvel article 72-2 de la

---

(133) A la suite de l'arrêt « Commune de Pantin » du Conseil d'État du 18 octobre 2001, les collectivités locales doivent percevoir, pour compenser la non-prise en compte des rôles supplémentaires éventuels de taxe professionnelle pour le calcul de la compensation au titre de l'abattement de 16%, 180 M€ entre 2002 et 2005 versés de manière dégressive (45% en 2002).

(134) Son article 34 réserve à la loi le pouvoir de fixer « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Les conseils des élus des collectivités locales tiennent de la loi du 10 janvier 1980 le pouvoir de voter chaque année les taux des impôts directs locaux. Dans sa décision n°98-405 du 29 décembre 1998 relative à la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, le Conseil constitutionnel a rappelé que la loi « ne saurait avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités au point de d'entraver leur libre-administration » et a considéré en l'espèce que l'institution d'une compensation, en contre partie des ressources fiscales supprimées, n'avait pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités, ni de restreindre leurs ressources fiscales au point d'entraver leur libre-administration. Cette jurisprudence a été confirmée par la décision n° 2000-432 du 12 juillet 2000 relative à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

Constitution<sup>(135)</sup> le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales. Les ressources fiscales et les autres ressources propres doivent représenter, pour chaque catégorie de collectivité locale, une part « déterminante » (et non pas prépondérante) de l'ensemble de leurs ressources, dont la définition et les conditions de mise en œuvre seront précisées par une loi organique. Les ressources fiscales représentaient en 2001 41% des ressources des collectivités locales hors EPCI, dont 32% au titre des « quatre vieilles ».

Le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales implique que les futurs transferts de compétence soient en priorité compensés par des transferts de fiscalité plutôt que par des dotations de l'État afin de ne pas détériorer le ratio ressources propres/ressources totales.

Cette volonté du pouvoir constituant vise à atténuer les effets de la montée en puissance de la compensation des allègements de fiscalité locale, intervenue dans un contexte où les transferts de compétence n'étaient pas stabilisés. La limitation des ressources fiscales propres des collectivités locales pourrait à terme menacer leur capacité à opérer des arbitrages impôts/emprunt pour le financement de leurs investissements. Il est attendu de la fiscalité qu'elle soit pour les collectivités locales une ressource dynamique et, pour les élus et les contribuables locaux, une ressource responsabilisante.

Toutefois, le choix de privilégier le transfert d'impôts aux collectivités locales appelle trois remarques.

En premier lieu, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ne fait pas disparaître le caractère obsolète de la fiscalité locale. Le principe de responsabilité fiscale des collectivités territoriales sur lequel se fonde la réforme constitutionnelle ne se vérifie aujourd'hui que partiellement. L'État est devenu le premier contribuable local et a pris en charge 34,2% des ressources fiscales des collectivités locales en 2001<sup>(136)</sup>, distendant le lien entre la collectivité et ses contribuables locaux.

En deuxième lieu, à la différence de la décentralisation menée entre 1982 et 1984, il est difficile d'identifier de nouveaux impôts transférables aux collectivités et susceptibles de conférer à celles-ci un pouvoir de fixation du taux d'imposition. Le partage d'un impôt national comme la TIPP découlerait d'un partage de produit voté au niveau national<sup>(137)</sup>. Il se

---

(135) Art. 72-2 : *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*

*Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.*

*Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.*

*Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.*

*La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre collectivités territoriales ».*

(136) Source : DGI.

(137) Sauf à autoriser le vote d'un taux local et à lever à cette fin les difficultés liées à l'inégale localisation des contribuables et des redevables sur le territoire et à l'inégale répartition du produit des impôts correspondants qui en résulte, d'un lieu à l'autre ainsi qu'au droit communautaire encadrant le cas échéant tel ou tel des impôts nationaux.

différencierait alors peu d'une dotation de l'État dont l'évolution serait liée à celle d'une assiette fiscale.

En troisième lieu, le choix des impôts transférés doit assurer la stabilité des ressources des collectivités. Cela conduit a priori à retenir pour les collectivités des impôts assis sur les stocks, dont le rendement est moins sensible au cycle économique, et à reporter sur l'État l'effort d'ajustement budgétaire nécessaire au respect des critères du pacte de stabilité et de croissance lors des phases basses du cycle. A cet égard, l'objectif de l'État consistant à maîtriser le taux des prélèvements obligatoires par rapport au PIB est rendu plus complexe si l'influence des 40 000 décideurs fiscaux locaux est accrue.

***c) - La mise en cohérence souhaitable des objectifs poursuivis par l'État en matière de concours aux collectivités locales***

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République érige la péréquation et la compensation en objectifs à valeur constitutionnelle. S'agissant de la péréquation, la révision constitutionnelle tient compte des inégalités de richesse fiscale sur le territoire et du risque potentiel de leur renforcement par des nouveaux transferts de fiscalité. Par ailleurs, dans la perspective de nouveaux transferts de compétence accompagnant le processus de renforcement de la décentralisation, la loi constitutionnelle garantit que tout transfert de compétence n'aura pas pour conséquence de dégrader l'équilibre budgétaire des collectivités à la date où celui-ci sera opéré.

L'inscription des principes de péréquation et de compensation dans la Constitution ne saurait garantir à elle seule la cohérence de ces objectifs.

L'évolution du volume et de l'architecture des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sont dépendants des choix qui seront opérés en matière de fiscalité locale. Le renforcement éventuel de la part des ressources des collectivités locales issues de la fiscalité devra être accompagné d'une accentuation du poids des dispositifs de péréquation au sein des concours de l'État au profit des collectivités locales les plus pauvres. Une telle réforme suppose la rénovation progressive des critères de répartition des concours de l'État. Elle implique également une réflexion quant à l'échelon souhaitable pour assurer la répartition des dotations de l'État : maintien d'une répartition centralisée par la DGCL à Paris ou répartition déconcentrée d'enveloppes dont une portion pourrait être répartie au niveau régional.

## CHAPITRE II - LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Le présent chapitre reprend tout d'abord la matière de ce qui était dit, s'agissant des relations avec l'Union européenne (UE), dans les rapports antérieurs à celui-ci, dans les développements consacrés, d'une façon horizontale, d'une part aux prélèvements sur recettes et d'autre part aux fonds de concours. C'est donc à ces derniers développements qu'il faudra se référer pour retrouver des données plus anciennes ou les commentaires antérieurs de la Cour.

Il est apparu toutefois que ces deux sujets ne couvraient pas la totalité des relations financières entre le budget de l'État et l'UE et que la taille et la spécificité des enjeux européens justifiaient la mise en place, dans les rapports sur l'exécution des lois de finances, d'une section spécialement consacrée à ce sujet. Tel est l'objet du présent chapitre que la Cour, en fonction des faits constatés, cherchera, dans ses prochains rapports, à préciser. On ne doit pas perdre de vue, toutefois, que si les lois de finances sont, du côté des versements à l'UE, aussi exhaustives qu'il est possible de l'être (au point que l'on a maintenu l'inscription, dans le budget de l'État, de ressources qui ne lui appartiennent pas), ne passe en revanche, dans ce même budget, du côté des flux vers la France, par suite de choix purement français, qu'une part très réduite et, dans certains cas (agriculture), de plus en plus infime des aides reçues de l'UE. Le rapport, en 2002, a été ainsi de 1 à 10 entre le montant des ressources propres destinées à être versées à l'UE (14,1 Md€) et celui des fonds de concours qui ont transité par le budget de l'État (1 490 M€). Il convient donc de combiner, sur ce sujet, l'examen de ce qui peut être vu à partir du budget de l'État avec la recherche, là où cet examen ne peut apporter de lumières suffisantes, d'autres informations et analyses appropriées.

### A - PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU TITRE DES « RESSOURCES PROPRES »

Le budget de l'Union européenne, depuis 1971, « est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres »<sup>(138)</sup> dont la charge de l'assiette, du recouvrement et du versement à bonne date incombe aux États-membres (EM) concernés. Près de 14,8 Md€ ont ainsi été recouverts en France à ce titre, en 2002, l'essentiel de cette somme (14,1 Md€) étant destiné à être versé à l'UE et le solde (624 M€) restant acquis à l'État au titre de remboursement de frais de perception. Ce recouvrement s'est fait, pour la première fois, sur la base de la décision ressources propres du 29 septembre 2000 dont les divers éléments ont été arrêtés par le conseil européen de Berlin (mars 1999) dans le cadre de la négociation relative à la programmation 2000-2006 (dite de « l'Agenda 2000 »).

#### 1) - Entrée en vigueur de la décision ressources propres du 29 septembre 2000

Cette décision aura pour effet d'une part d'introduire dans le système existant, entre 2002 et 2004, diverses modifications progressives qui tendront toutes à continuer à accroître le poids de la ressource PNB dans le total des ressources propres de l'UE<sup>(139)</sup> et d'autre part à répartir différemment, à compter de 2002, la charge de la compensation britannique :

<sup>(138)</sup> Article 1<sup>er</sup> de la décision ressources propres du 21 avril 1970 repris dans toutes les décisions ressources propres ultérieures et intégré, depuis le TUE, dans l'article 201 du traité CEE aujourd'hui devenu l'article 269 TCE.

<sup>(139)</sup> Cette décision ne fera, sur ce point, que prolonger, en l'accentuant, une évolution entamée sous l'égide des deux décisions antérieures du 24 juin 1988 (88/376/CEE) et du 31 octobre 1994 (94/728/CE, Euratom).

- réduction, en une seule fois, en 2002, du poids des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements et cotisations sucre) par suite du passage de 10 à 25% du montant du remboursement accordé aux États membres (EM) au titre des frais d'assiette et de recouvrement de ces ressources et augmentation rétroactive au même taux de 25%, par régularisation dans le budget 2002, du remboursement accordé au titre des ressources 2001. Le montant à verser en 2002, au titre de ces ressources, n'est donc pas directement comparable, du fait de l'addition des effets de ces deux mesures, l'une pérenne, l'autre ponctuelle, avec les montants constatés au cours des années antérieures. Il ne le sera pas non plus, du fait de la seconde de ces mesures (régularisation au titre de 2001), avec ceux des années postérieures à 2002 ;
- réduction par paliers successifs, entre 2002 et 2004, du taux d'appel de la ressource TVA, qui passera de 0,75% en 2002 à 0,5% en 2004. Ce taux, en 2001, était encore de 1% (après une réduction progressive de 1,4 à 1% entre 1995 et 1999). En ce domaine, plus encore, il convient de ne pas comparer les chiffres de plusieurs années successives sans se référer à ces très fortes évolutions des taux d'appel ;
- accroissement corrélatif du poids de la ressource PNB et utilisation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, pour le calcul de celle-ci, comme pour tous les travaux relatifs aux comptes nationaux, du SEC 95 et non plus du SEC 79. Ce dernier changement a conduit, par souci de neutralisation des effets du changement de référentiel de SEC (« système européen de comptes économiques intégrés »), à fixer à 1,24% de la somme des PNB des EM, au lieu de 1,27%, le plafond des ressources propres utilisables par l'UE<sup>(140)</sup>. La raison de la recherche de cet accroissement de la place de la ressource PNB tient au fait que celle-ci est jugée plus équitable, dans sa répartition entre EM, que les autres ressources. Elle est aussi plus simple et moins onéreuse à gérer. Son poids relatif, dans le total des ressources de l'UE, devrait passer, entre 2002 et 2004 d'environ 60% à près de 70% du total des ressources propres ;
- réduction à 25% de leur niveau « normal », à partir de 2002, s'agissant enfin du financement de la compensation britannique, des charges imputables à l'Allemagne, aux Pays-Bas, à l'Autriche et à la Suède et, donc, augmentation compensatrice, à due concurrence de leurs PNB respectifs, des charges que les dix autres EM, dont la France, ont à supporter à ce titre en faveur du Royaume-Uni.

---

<sup>(140)</sup> Changement opéré, conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin (mars 1999), dans le cadre de l'accord inter-institutionnel du 6 mai 1999. Il est rappelé que le budget communautaire initial, en 2002, n'a représenté que 1,04% du montant prévisionnel de la somme des PNB et qu'il n'est pas prévu, par les conclusions de Berlin, que les dépenses communautaires, en 2006, dernière année de la période couverte par la négociation de l'Agenda 2000, excède, après élargissement, 1,13% de cette somme.

L'évolution de ces diverses règles est rappelée dans le tableau suivant :

Tableau 44 – Evolution des règles relatives aux ressources propres de l'UE  
En %

Décisions applicables	DRP du 24/6/1988	Décision ressources propres (DRP) du 31/10/1994							DRP du 29/9/00
	1989-1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux d'appel de la ressource TVA	1,4	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	0,75
Remboursement frais de perception	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,25 +ajustement 2001
Ecrêtement des assiettes TVA (*)	55%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
		54%	53%	52%	51%	50%	50%	50%	
Financement de la correction accordée au Royaume-Uni	Abattement d'un tiers en faveur de l'Allemagne							Abattement de 75% pour l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède	

(\*) Seule est prise en compte, depuis 1989, la part des assiettes TVA qui ne dépasse pas un certain % du PNB de l'EM concerné. Cet "écrêtement", entre 1995 et 1999, a été plus rapide pour quatre EM (Grèce, Irlande, Espagne, Portugal). Pour les autres EM, le passage de 55 à 50% a été plus graduel. Voir aussi, sur ce point, la note p. 197.

## 2) - Evolution du montant du prélèvement sur recettes et de celui des droits à verser à l'UE

La création, à partir de 1971, de ressources propres communautaires ne s'est pas traduite, dans la partie recettes du budget de l'État, par une révision à la baisse du périmètre des recettes fiscales de celui-ci, mais par l'apparition, en contrepartie de cette absence de changement, d'un prélèvement sur recettes qui a désormais trouvé une base juridique explicite dans l'article 6 de la LOLF 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001. Le Parlement, depuis la LFI 1993, est appelé à voter une évaluation de ce prélèvement sur recettes.

On trouvera dans le tableau suivant l'évolution d'une part du prélèvement sur recettes ainsi que de ses principales composantes et, d'autre part, du montant qui, en application des règles communautaires, devra être effectivement versé à l'UE :

Tableau 45 – Evolution du prélèvement sur recettes et du montant des ressources à verser à l'UE  
En millions d'euros

	1999	2000	2001	2002
Droits de douane et prélèvements	1 332,8	1 512,7	1 417,7	1 294,2
Cotisations sucre et isoglucose	262,7	270,3	139,4	234,3
Σ ressources propres traditionnelles	1 605,5	1 783,0	1 557,1	1 528,6
Ressource TVA	6 235,8	6 831,8	7 260,2	5 532,8
Ressource PNB	6 061,3	6 044,9	5 682,7	7 694,6
<b>Total du prélèvement</b>	<b>13 892,6</b>	<b>14 659,8</b>	<b>14 500,1</b>	<b>14 755,8</b>
Frais de perception	167,0	185,3	162,9	624,4
<b>Total à verser à l'UE</b>	<b>13 725,6</b>	<b>14 474,5</b>	<b>14 337,3</b>	<b>14 131,4</b>

L'attention est appelée sur les deux points suivants :

1. Le montant le plus significatif, au titre des relations entre la France et l'UE, n'est pas le montant global du prélèvement sur recettes, puisque la totalité de celui-ci n'a pas vocation à être versée à l'UE, mais son montant après déduction des frais de perception des ressources propres traditionnelles puisque ces derniers, à titre de recettes non fiscales, restent dans le budget général. L'utilisation directe, dans divers ratios, pour illustrer la dynamique des

prélèvements au profit du budget de l'UE, du montant du prélèvement sur recettes déforme la réalité et le maintien de cette utilisation, depuis que le niveau de ce remboursement a été porté de 10 à 25% introduirait, surtout pour les séries de longue période, une distorsion accrue.

2. L'évolution annuelle du montant global du prélèvement sur recettes n'est pas le seul reflet de la double évolution concomitante du montant des dépenses communautaires et de l'incidence nette, pour l'EM concerné, de l'évolution éventuelle des règles relatives aux ressources propres (cf. ci-dessus). Elle peut dépendre fortement aussi, dans certains cas, comme depuis plusieurs années, de divers facteurs ou ajustements liés aux années antérieures :

- prise en compte de l'excédent de l'année N-1 (puisque cet excédent est rendu aux EM, par budget rectificatif, sous la forme d'un moindre appel de ressources propres). Ce facteur a été particulièrement significatif pour la détermination du montant des ressources propres à recouvrer effectivement en 2001 et 2002 puisque ces deux années ont été l'occasion, dans les relations entre l'UE et les EM, de tirer les conséquences de la constatation d'excédents records, deux années de suite, dans l'exécution du budget de l'UE (plus de 11 Md€ en 2000 et plus de 15 Md€ en 2001), alors que l'excédent moyen, au cours des onze années antérieures avait été de 3,6 Md€ environ. Il faut donc s'attendre, dès que cette situation aura cessé, à un retour de l'évolution des sommes à recouvrer à un rythme plus en ligne avec celui convenu lors de l'adoption de « l'Agenda 2000 » ;
- prise en compte aussi, le cas échéant, des divers autres ajustements au titre des années antérieures (notamment en ce qui concerne la compensation britannique). Ces divers ajustements peuvent porter, dans certains cas, sur des montants élevés et, suivant les années, soit se compenser, entre eux ou avec la prise en compte de l'excédent de l'année N-1, soit cumuler leurs effets. Il y a eu ainsi, en 2001, un ajustement significatif lié à la correction au profit du Royaume-Uni dont l'impact a pu être atténué, s'agissant de montant du prélèvement sur recettes, grâce à l'existence, la même année, de fort excédent à prendre en compte au titre de l'année N-1. On ne peut donc juger une évolution qu'après en avoir analysé tous les éléments.

Les documents transmis en accompagnement du PLF (« jaune » relatif aux relations financières avec l'UE) tendent à comporter, sur tous ces points, année après année, des informations de plus en plus développées, notamment sur les hypothèses retenues pour l'évaluation du montant du prélèvement à inscrire en LFI.

Sans revenir sur des débats antérieurs à l'adoption de la LOLF, la Cour observe enfin que, s'agissant de ressources qui n'appartiennent pas à l'État et qui, dans certains cas, n'ont même pas toujours été recouvrées par ses services (cas de la cotisation sur le stockage du sucre perçue par le Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre <sup>(141)</sup>), leur inscription dans le budget de l'État ne comporte pas, dans tous les cas, une nécessité comptable. La Cour s'était même prononcée, lorsque le cadre juridique en vigueur était celui de la seule ordonnance du 2 janvier 1959, pour une inscription en comptes de trésorerie, sous réserve qu'une information appropriée continue à être donnée au Parlement, de celles de ces ressources propres qui ont des redevables identifiés. L'article 6 de la LOLF a renouvelé, toutefois, les données de ce débat en permettant explicitement le maintien intégral des pratiques traditionnelles. Ces pratiques, en effet, malgré l'originalité comptable sur lequel elles reposent, puisque l'on intègre dans le budget de l'État, avant de les déduire, des ressources qui ne lui appartiennent pas, présentent le

---

(141) Cette cotisation, d'un rapport modeste (70 M € entre 1998 et 2000 ; 76 M € en 2001) a été supprimée en 2001

double avantage de garantir au Parlement, d'une part, le maintien d'une vue d'ensemble, en temps réel, sur l'évolution des diverses catégories de ressources que la France à l'obligation de recouvrer au profit de l'UE et, d'autre part, l'exercice d'un vote sur ce sujet.

### 3) - Ecart constaté, s'agissant du prélèvement, entre l'exécution et la LFI

Compte tenu du moment auquel est arrêté le montant du prélèvement sur recettes à inscrire en LFI (septembre, alors qu'il n'existe encore, à cette date, au niveau de l'UE, que le projet de budget adopté par le Conseil en première lecture) et du nombre des paramètres qui interviennent, avant la clôture de l'exécution, pour déterminer son montant effectif<sup>(142)</sup>, il est compréhensible qu'il y ait des écarts entre la LFI et l'exécution.

Une pluralité d'erreurs d'hypothèses pouvant, de surcroît, se compenser totalement ou partiellement, il est clair aussi que l'importance de l'écart constaté, en ce domaine où interviennent autant de paramètres, ne peut pas constituer, au moins à elle seule, un critère adéquat de la qualité de la prévision globale en LFI. Seules comptent, en fait, la justesse des hypothèses sous-tendant les évaluations présentées et, donc, leur connaissance.

Si l'écart entre LFI et exécution a été, en 2002, d'un montant particulièrement élevé (2,11 Md€), 90% de celui-ci s'explique par l'erreur d'hypothèse qui a été faite, en septembre 2001, sur l'évaluation de l'excédent à attendre, au titre de la même année, dans l'exécution du budget de l'UE, exécution qui dépend, dans plusieurs cas (dépenses « structurelles » et aides de pré-adhésion), du taux de consommation des crédits dans chacun des quinze EM de l'Union et des dix États candidats, donnée difficile à appréhender.

Le niveau, jusque là record, de l'excédent d'exécution 2000 (plus de 11 Md€) avait été d'une ampleur inattendue et l'on n'avait pas imaginé, lors de la préparation de la LFI, que cette situation puisse se reproduire ni, a fortiori, s'amplifier (pronostic d'un début de « rattrapage » de l'utilisation des aides structurelles et de pré-adhésion après une phase initiale plus lente et plus longue que prévu au regard des expériences passées). Or il n'en a rien été, puisque l'excédent 2001 a battu le record de l'année précédente pour dépasser 15 Md€. La LFI anticipait un excédent de 3,5 Md€ (soit le niveau moyen et médian des excédents constatés entre 1989 et 1999). Cette évaluation a été rectifiée, par la suite, à deux reprises, en LFR, et les diverses hypothèses à la base des nouveaux chiffres ont été, chaque fois, communiquées au Parlement. Le tableau suivant, établi par la direction du budget, fait apparaître l'évolution de l'évaluation :

---

<sup>(142)</sup> Niveau du budget finalement arrêté au niveau communautaire ; existence ou non de budgets rectificatifs et supplémentaires et taille, dans l'affirmative, de ces derniers ; niveau de l'excédent effectif de l'année N-1 ; divers ajustements à opérer dans le niveau et la répartition des assiettes des ressources TVA et PNB ; etc.

Tableau 46 – Evolution de l'évaluation du prélèvement

*En millions d'euros*

	2001	LFI 2002	LFR 1	Prévision PLF 2003	LFR 2	Exécution	Écarts sur LFI	Écarts sur LFR 2
Droits de douane et prélèvements agricoles	1 418	1 586	1 586	1 350	1 350	1 294	-292	-56
Cotisations sur le sucre et l'isoglucose	139	274	274	142	142	234	-40	92
Ressource TVA	5 610	4 070	4 070	3 981	3 982	4 012	-58	30
Participation au financement de la correction britannique	1 650	1 420	1 420	1 521	1 521	1 521	101	0
Ressource PNB	5 683	9 520	7 620	7 630	7 696	7 695	-1 825	-1
<b>Prélèvement sur recettes CE</b>	<b>14 500</b>	<b>16 870</b>	<b>14 970</b>	<b>14 624</b>	<b>14 690</b>	<b>14 756</b>	<b>-2 114</b>	<b>65</b>

Dans le cas d'espèce, l'exceptionnelle lenteur des débuts de la mise en œuvre de plusieurs politiques communautaires ( « fonds structurels » 2000-2006 et aides de pré-adhésion) a créé, par son ampleur et sa prolongation, des effets difficiles à quantifier, et l'hypothèse à la base de l'évaluation de la LFI n'était ni imprudente ni de nature à affecter la sincérité de cette évaluation. Il n'est pas, en effet, de la vocation du budget de l'UE d'enregistrer, surtout plusieurs années de suite, des excédents aussi élevés et la constatation de ces derniers ne semble même que pouvoir indiquer l'existence sous-jacente d'autres difficultés plus profondes (textes ou circuits administratifs inadaptés ; impréparation des projets ; etc.).

*La Cour est d'avis, toutefois, que, dans un souci de plus grande transparence encore, la contrepartie logique de la très grande difficulté qu'il peut y avoir, ex ante, à fixer le niveau du prélèvement soit la publication, ex post, dans le « jaune » relatif aux relations avec l'UE, d'une ventilation précise des causes se trouvant à l'origine des écarts constatés, année après année, entre LFI et exécution.*

## **B - FONDS DE CONCOURS EN PROVENANCE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE**

Sauf cas très particuliers (remboursements de frais de déplacement et de mission par exemple), la technique du fonds de concours constitue la forme normale de rattachement au budget de l'État des versements en provenance du budget communautaire.

La majorité des aides européennes, notamment dans le cas des aides accordées aux agriculteurs par le FEOGA-garantie, empruntant, toutefois, des canaux autres que celui du budget de l'État, le total des fonds de concours reçus de l'UE en 2002 (1 490 M€) n'a représenté qu'un dixième environ du montant global des ressources propres à verser à celle-ci au cours de la même année (14 131 M€).

*1. Les fonds de concours reçus du FEOGA-garantie n'ont plus, aujourd'hui, qu'un rôle résiduel pour la distribution des aides communautaires à l'agriculture puisque plus de 96% du montant global de celles-ci, en 2002, sont directement versés aux offices sectoriels compétents et non au budget de l'État :*

## LES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

Tableau 47 – Fonds de concours reçus du FEOGA-Garantie en flux de trésorerie  
En millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Fonds de concours (I)	658	722	730	1046	908	374
<i>dont fonds de c. PMTVA</i>	<i>645</i>	<i>701</i>	<i>709</i>	<i>842</i>	<i>823</i>	<i>315</i>
Versements totaux du FEOGA-garantie (II)	9 216	9 416	9 528	10 132	9 679	9 752
(I) / (II)	7,1%	7,7%	7,7%	10,3%	9,4%	3,8%

La constatation simultanée, en 2002, d'une légère augmentation globale des versements en provenance du FEOGA-garantie (+0,75%) et d'une forte chute du niveau des fonds de concours alimentés par ce fonds (-59%) s'explique par le fait que la responsabilité du paiement de la « prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes » (PMTVA), jusque là assumée par l'État, a été transférée à l'Office interprofessionnel des viandes et de l'élevage (OFIVAL) par arrêté du 14 octobre 2002. Cet organisme a procédé, dès le 16 octobre, premier jour autorisé par la réglementation, au paiement de l'essentiel (70%) de la prime concernée pour la campagne 2002. Il ne reste plus, après ce transfert à l'OFIVAL, que quatre régimes d'aides communautaires portant sur des volumes beaucoup plus réduits à rester payés, pour partie au moins, par l'État. Le montant global des aides communautaires concernées n'a pas atteint, en 2002, la somme de 60 M€. La Cour a déjà signalé que ce n'était pas dans le budget de l'État qu'il fallait chercher, sauf exceptions de portée limitée, des renseignements précis sur l'évolution des aides européennes à l'agriculture (cf. point D, p. 198).

2. Les fonds de concours liés à la mise en œuvre des fonds structurels ont connu également, en 2002, leur niveau le plus faible depuis de nombreuses années, mais les causes de la baisse constatée paraissent, pour certaines, plus circonstanciées. L'ampleur et l'inégale durée des mouvements observés montrent, au demeurant, qu'il y a des distinctions à faire suivant les fonds et les catégories d'actions concernés :

Tableau 48 – Fonds de concours reçus des fonds structurels européens  
En millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FEDER	1 250	591	935	1 312	815	496
FSE	723	962	1 011	1 047	491	433
FEOGA-orientation	527	955	664	248	111	116
IFOP (pêche)	27	21	65	60	4	6
<b>Total</b>	<b>2 527</b>	<b>2 529</b>	<b>2 675</b>	<b>2 667</b>	<b>1 421</b>	<b>1 051</b>

La décreue observée en 2001 et 2002 est à rapprocher d'une part de l'achèvement des paiements sur les fonds structurels relatifs à la programmation 1994-1999 et, d'autre part, de la très lente montée en puissance des paiements sur les fonds structurels de la programmation 2000-2006. Le tableau suivant retrace, pour les sept principaux fonds de concours par lesquels transitent les aides structurelles, l'écart entre l'exécution 2002 et les prévisions du PLF :

## LES RELATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Tableau 49 – Principaux fonds de concours par lesquels transitent les fonds structurels

N° fonds de concours	Libellé	Chapitre	Prévision 2002 en €	Exécution 2002 en €
03.1.4.785	Participation du FEOGA-O, du FEDER, du FSE et de l'IFOP aux financements communautaires des programmes et initiatives des objectifs n°1,2 et 5b et aux plans sectoriels de l'objectif 5a	61-83	5 000 000	4 108 426
03.1.4.787	Financements communautaires au titre de la programmation 2000-2006 (FEOGA-O et IFOP)	61-83	11 500 000	47 165 340
09.1.4.664	Participations européennes à divers programmes en cofinancement, subventionnés ou non par l'État (Equipement)	67-58	175 000 000	191 723 791
09.1.4.669	Participations européennes à divers programmes en cofinancement – Equipement (2000-2006)	67-58	782 500 000	296 093 494
26.1.4.654	Participation financière de l'UE aux projets d'investissement en matière de transports routiers (FEDER et FSE)	53-47	7 622 000	6 853 850
36.1.4.087	Contribution du FSE à divers programmes en cofinancement	43-72	657 499 783	426 852 463
36.1.4.863	Contribution du FSE et de l'UE à l'assistance technique des organismes publics ou privés gestionnaires des fonds européens	37-61	7 500 000	6 010 699
<b>Total des sept principaux fonds de concours accueillant les versements des fonds structurels</b>			<b>1 646 621 783</b>	<b>978 808 063</b>

*La Cour estime qu'il n'y aurait que des avantages aussi, en ce domaine où il tend à exister, chroniquement, de forts écarts entre les prévisions et l'exécution, à ce que le « jaune » relatif aux relations financières avec l'UE puisse contenir, chaque année, un plus grand nombre d'éléments explicatifs sur l'évolution des consommations de crédits, tant en France qu'au niveau de l'UE, ainsi que sur les principales causes des évolutions constatées.*

3. Les autres fonds de concours reçus de l'UE sont d'un poids global plus réduit (65 M€ au total en 2002), et leurs points d'application, suivant les cas, peuvent être plus variables dans le temps ou relativement permanents. En 2002, les principaux d'entre eux ont concerné le ministère de l'**agriculture** (25 M€ environ, au total, à titre de plusieurs participations à la lutte contre diverses maladies animales), celui de l'**intérieur** (21 M€ pour une participation du fonds de solidarité de l'UE aux réparations des dégâts causés par les inondations), le ministère des **finances** (4 M€ pour une participation aux actions de communication sur le passage à l'euro), celui des **transports** (4 M€ à titre de l'opération du tunnel du Somport et 2 M€ pour divers programmes routiers et autoroutiers) et celui, enfin, de la **santé et de la solidarité** (3 M€ pour le cofinancement d'actions menées en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés par le fonds européen des réfugiés).

Tableau 50 – Evolution de l'ensemble des fonds de concours reçus de l'UE par le budget de l'État  
En millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
FEOGA-garantie	658	722	730	1046	908	374
Fonds structurels	2 527	2 529	2 675	2 667	1 421	1 051
Autres	33	27	36	17	22	65
<b>Total</b>	<b>3 218</b>	<b>3 278</b>	<b>3 441</b>	<b>3 730</b>	<b>2 351</b>	<b>1 490</b>

## **C - AUTRES RECETTES ET DÉPENSES DÉCOULANT DE TEXTES OU DÉCISIONS DE L'UE**

### **1) - Remboursement des frais de perception des ressources propres**

Les commentaires relatifs à ces remboursements ont été faits, comme dans les précédents rapports, dans les développements relatifs à l'ensemble des recettes non fiscales. Ces remboursements n'existent que dans le cas des ressources propres traditionnelles, car l'une des caractéristiques des ressources calculées par des voies statistiques (ressource TVA et ressource PNB) est, précisément, qu'elles n'entraînent pratiquement aucune charge administrative additionnelle que ce soit pour l'UE ou au niveau des EM (administrations concernées et, plus encore, contribuables). Tel est le cas, particulièrement, pour la ressource PNB dont le calcul ne fait qu'utiliser des données servant à d'autres usages<sup>(143)</sup>.

### **2) - Actions communes financées en dehors du budget de l'UE**

Le budget communautaire étant, « sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres » et devant couvrir « toutes les recettes et les dépenses de la Communauté » (ancien article 199 CEE devenu 268 TCE), il ne peut y avoir qu'une place réduite, dans les relations avec l'UE, pour des actions financées en dehors de ce cadre. Leur développement, au demeurant, nuirait à la possibilité d'un suivi d'ensemble aussi bien des diverses dépenses décidées au niveau de l'UE que des diverses ressources qui, sous une forme ou une autre, doivent être utilisées pour couvrir ces dépenses.

Il existe, cependant, sur des bases juridiques diverses, quelques dérogations :

#### ***a) - Articles 28 et 41 TUE (ex-articles J-18 et K-13)***

Ces articles prévoient que, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune ou « PESC » (article 28 TUE) et dans celui de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (article 41 TUE), les « dépenses opérationnelles », au lieu d'être mises à la charge du budget des Communautés européennes, peuvent être prises en charge par les États-membres et que, dans ce cas, elles sont financées « selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement ». Tel est obligatoirement le cas, notamment, s'agissant de la PESC, pour les « dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense » et tel peut être le cas, aussi, dans les deux domaines, lorsque le Conseil « en décide à l'unanimité ».

Ces dispositions ne sont pas appliquées en 2002, mais celles de l'article 28 TUE (cas de la PESC) le seront en 2003 (opération militaire de l'UE dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine<sup>(144)</sup>). Le Conseil a adopté, de surcroît, dans ce cas, le 17 juin 2002, un cadre général de financement pour la politique européenne de sécurité et de défense (dépenses qui, dans la cadre des dispositions précitées du TUE, ne peuvent pas être mises à la charge de l'UE).

---

<sup>(143)</sup> Dans le cas de la ressource TVA, un certain travail additionnel est nécessaire, car des calculs spécifiques, ne servant que pour la détermination de l'assiette de cette ressource propre, doivent être établis à partir de données diverses. C'est au demeurant l'une des raisons pour lesquelles cette ressource, sur le plan de la répartition de son assiette entre les EM, est souvent considérée comme moins fiable que la ressource PNB. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles un « écrêtement » de plus en plus fort a été introduit pour les assiettes TVA (non prise en compte de la partie qui dépasse 50% du PNB, niveau moyen des assiettes TVA).

<sup>(144)</sup> Action commune 2003/92/PESC du Conseil du 27 janvier 2003.

**b) - Actions du Fonds européen de développement (FED)**

La plus forte des dérogations à l'universalité du budget communautaire reste, à ce stade, néanmoins, celle qui, depuis la première convention de Yaoundé (1963), finance l'aide en faveur des États ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique). Cette politique, dont l'origine est antérieure à la mise en place des ressources propres, est restée en effet financée sur une base de « contributions » (part de la France : 24,3%). Les crédits correspondants, depuis le budget 2002, sont inscrits au budget du ministère des *affaires étrangères* (chapitre 68-02) et non plus à celui des *charges communes*. L'exécution 2002 s'est élevée à 595 M€ soit plus du double du montant figurant en LFI (219 M€). Il s'agit d'un domaine où la prévision en LFI a été, depuis plusieurs années, souvent fortement dépassée :

Tableau 51 – Financement du FED (inclus, depuis la LF 2002, dans le chapitre 68-02 des affaires étrangères)

*En millions d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002
LFI	245,8	245,8	221,5	213,4	218,5
Exécution	320,3	268,1	360,9	443	595,2
Exécution/LFI	+ 30%	+ 9%	+ 63%	+ 108%	+ 172%

*S'agissant de dépenses que la France, du fait d'engagements ratifiés, ne peut pas éluder, la Cour regrette, du point de vue de la sincérité budgétaire, que les prévisions budgétaires, pendant aussi longtemps, aient été aussi éloignées des besoins. De tels écarts ne contribuent pas à la maîtrise globale de la dépense.*

**3) - Paiements découlant du non respect d'obligations communautaires**

Ces paiements, le plus souvent, découlent de décisions d'apurement des comptes de divers régimes d'aides communautaires (qui n'interviennent souvent qu'avec retard). Les sommes en cause, en 2002, ont été de 18,8 M€ pour les apurements liés au FEOGA-garantie et de 5,1 M€ pour ceux qui sont liés aux aides structurelles.

*Il est rappelé que la Cour, à l'occasion de précédentes observations relatives à l'apurement des aides financées par le FEOGA-garantie<sup>(145)</sup>, a demandé que, pour des raisons de clarté, tous les versements de ce type, lorsqu'ils doivent intervenir, soient imputés sur des chapitres aussi individualisés et aussi explicites que possible des budgets concernés.*

**D - LES LIMITES DE L'ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE ET LES CONSÉQUENCES QUI EN DÉCOULENT**

1. La quasi disparition au profit des offices agricoles, du rôle de l'État pour le paiement aux agriculteurs des aides communautaires conduit la Cour à rappeler qu'elle a estimé anormal, dans son rapport public 2001 (page 264), qu'un volume d'aides aussi substantiel que celui que finance le FEOGA-garantie, soit, au total, près de 10 Md€, ne soit retracé ni dans les comptes de l'État ni dans ceux des offices agricoles sans « *qu'aucun document ne fasse connaître, en annexe du budget et des comptes soumis au Parlement, la répartition (d'un volume aussi élevé) d'aides européennes à l'agriculture* » et sans, a fortiori, que le Parlement ne reçoive une information exhaustive, après intégration des aides nationales, sur l'ensemble des subventions budgétaires allant au secteur agricole.

(145) RELF 2000, page 66 et Rapport public 2001, page 273

*La Cour ne peut que réitérer la constatation qu'elle avait faite et souligner l'incompatibilité d'une telle situation avec les préoccupations qui, la même année, ont fait adopter la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.*

2. L'observation des flux de relations financières entre la France et le budget de l'UE ne renseigne pas sur le niveau des divers coûts qui peuvent leur être associés, notamment lorsque ces relations font intervenir, comme dans le cas des aides structurelles, un double niveau, national puis européen, de travail administratif. Or ces coûts associés, sauf rares exceptions, existent et, dans certains cas, peuvent être très élevés en raison, entre autres, de la complexité des circuits administratifs à utiliser (double ou triple niveau d'instruction des projets à faire financer, plus grande longueur des procédures de mise en œuvre, pluralité des niveaux de contrôle et d'apurement, etc.). Au moins aussi important que l'examen des flux est donc celui du rapport efficacité/coût des aides reçues afin de s'assurer que l'utilisation des fonds communautaires reste bien orientée, dans la durée, vers les actions qui justifient le plus la recherche d'un cofinancement européen.

*Les rapports annuels de performance devraient constituer, sur ce point, dans le cadre de la LOLF, le support le plus approprié pour donner au Parlement une information globale et cohérente.*

*3. Il n'y aurait enfin que des avantages, s'agissant des flux en provenance de l'UE qui, sans passer par le budget de l'État, transitent néanmoins par les comptes de celui-ci, à ce qu'une plus grande information puisse être donnée au Parlement (circuits utilisés et montants observés). Le « jaune » consacré aux relations avec l'UE et le rapport de présentation du CGAF pourraient, par exemple, en être les véhicules.*



## TITRE 7 - SYNTHÈSES MINISTÉRIELLES

### I - BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

#### A - LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

##### 1) - Les dépenses

Les dépenses du budget annexe de l'aviation civile (BAAC), soit 1 559 M€ en 2002, comprennent des dépenses d'exploitation (1 267 M€) et des dépenses en capital (292 M€). Les dépenses de personnel représentent une part majoritaire (54%) des dépenses d'exploitation.

Tableau 52 – Evolution des dépenses totales, section exploitation et section capital  
En millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/97
<b>Section d'exploitation</b>							
Achats et services	112,8	109,8	111,0	107,9	110,6	110,4	-2,1%
Informatique	9,7	9,4	10,0	12,5	12,4	12,3	26,5%
Impôts et taxes	3,6	3,9	4,1	4,4	4,6	4,8	32,7%
Charges de personnel	565,1	603,8	634,0	656,8	685	733,1	29,7%
Autres charges de gestion courante	164,5	167,2	173,7	179,2	216,3	195,9	19,1%
Charges financières	30,3	28,8	28,0	31,0	29,7	26,5	-12,4%
Pertes de change	1,1	0,1	0,02	0,08	0,0	0	-100%
Frais judiciaires	2,0	2,2	1,1	2,6	2,0	1,6	-22,1%
« Dotation aux amortissements » (1)	161,2	181,9	178,8	189,8	225,9	177,4	10,0%
Dotation aux provisions	0	34,0	56,7	28,3	17,5	5,1	
Virement 2 <sup>ème</sup> section		0,2	0,03	0,06	0,05	0,05	
<b>Total section d'exploitation</b>	<b>1 050,4</b>	<b>1 141,2</b>	<b>1 197,2</b>	<b>1 212,7</b>	<b>1 304,0</b>	<b>1 267,1</b>	<b>20,6%</b>
<b>Section capital</b>							
Remboursement emprunts	43,2	50,8	68,0	82,6	44,5	91,5	111,6%
Etudes et équipement	236,2	283,4	218,9	239,3	214,5	200,2	-15,2%
Subventions d'investissement	0,3	0,3	0,3	2,5	0,1	0,2	-37,5%
<b>Total section capital</b>	<b>279,7</b>	<b>334,5</b>	<b>287,2</b>	<b>324,4</b>	<b>259,1</b>	<b>291,9</b>	<b>4,3%</b>
<b>Total BAAC</b>	<b>1 330,1</b>	<b>1 475,7</b>	<b>1 484,4</b>	<b>1 537,1</b>	<b>1 563,2</b>	<b>1 559,0</b>	<b>17,2%</b>

Source : BAAC, Cour des comptes

(1) il s'agit en réalité du solde de la section exploitation, en loi de finances initiale, et non pas des dotations aux amortissements au sens comptable habituel.

##### a) - La progression soutenue des dépenses de personnel<sup>(146)</sup>

La caractéristique de ces dépenses (733,1 M€ en 2002) est leur croissance rapide, qui s'accélère sur une période récente. Ces charges ont crû de près de 30% de 1997 à 2002, avec une accélération préoccupante en 2002 (+6,9%), sous le double effet de l'évolution des emplois et des rémunérations.

<sup>(146)</sup> La Cour eu l'occasion d'exposer en détail, dans son rapport public particulier sur la navigation aérienne (2002), les problèmes soulevés par le rythme de progression des emplois et des coûts des ressources humaines. Elle a en particulier souligné l'impact financier des protocoles successifs : le coût de ceux signés en 1994 et en 1997 s'élève à 95,7 M€ sur la période 1994-2000 ; le coût du protocole adopté en 2000 est estimé, à lui seul, à 73 M€ sur trois ans.

Ces dépenses constituent une part conséquente et peu flexible de l'assiette des redevances de navigation aérienne. Quelle que soit l'évolution du trafic, le montant des redevances est donc largement déterminé par les dépenses de personnel, qui progressent désormais selon un rythme annuel supérieur à 6%. Cette tendance a pu être indolore pendant les années de dynamisme du transport aérien, mais devient préoccupante dans la période actuelle de ralentissement de l'activité.

#### ***b) - Les autres dépenses d'exploitation***

La progression des charges de fonctionnement paraît moins forte que celle des dépenses de personnel (+8,5% de 1997 à 2002). Cependant, à périmètre constant, en incluant le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA, cf. page 208), les charges de fonctionnement augmenteraient de 19,2% sur la période, soit plus du double.

Les dotations aux provisions comprennent à la fois les dotations pour créances douteuses, et les « mécanismes correcteurs » au bénéfice des usagers sur la redevance de route et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA). Les dotations aux provisions pour créances douteuses ont augmenté de façon significative en 2001 en raison de défaillances des compagnies aériennes.

Le poste « dotation aux amortissements », qui a progressé rapidement entre 1997 et 2001 (+40%), diminue toutefois de façon notable en 2002 (-21%). Le libellé de ce poste est source de confusion : il s'agit d'une dépense pour ordre, qui représente le solde prévisionnel des recettes et dépenses d'exploitation, et qui est inscrit dans les comptes du BAAC pour son montant voté en loi de finances. La DGAC n'ayant toujours pas été en mesure d'établir l'inventaire de ses immobilisations, les amortissements passés dans ses comptes ne sont donc pas les amortissements au sens du plan comptable général, ce qui est regrettable. Ce montant varie donc d'une année sur l'autre, sans lien avec le niveau réel des immobilisations. Le solde précité alimente les ressources de la section capital.

#### ***c) - Les opérations en capital***

De 1997 à 2002, les ouvertures d'AP en LFI ont diminué de 28%, en grande partie à cause du transfert des investissements de sûreté-sécurité vers le FIATA. A périmètre constant (en incluant les dépenses d'investissement du FIATA), et compte tenu des reports et des modifications autorisées par l'article 21 de l'ordonnance de 1959, les crédits disponibles n'ont en réalité diminué que de 4%. A périmètre constant, les dépenses en capital du BAAC (CP) ont augmenté de 9,2%.

#### ***d) - Le poids croissant des reports***

La période 1997-2002 se caractérise par la constitution de reports croissants sur les principaux postes de dépenses de fonctionnement. Alors que celles-ci ont augmenté de 9% sur la période, les reports (état H) ont quadruplé entre fin 1996 et fin 2002. Même si leur montant total (52 M€ en 2002) reste limité par rapport au total des dépenses de fonctionnement (soit 14%), la relativement faible croissance moyenne annuelle de ces dépenses rend difficilement justifiable le maintien de ce niveau de reports.

S'agissant des dépenses de capital, la période 1997-2002 se caractérise aussi par l'accumulation de reports anormalement élevés d'AP et de CP. Les premiers progressent de 144% de 1997 à 2002, et se stabilisent à 63 M€ fin 2002. Le montant des reports de CP augmente de 700% de 1997 à 2002 et atteint 169 M€ fin 2002 (soit 60% des crédits votés en LFI 2003). Le poids croissant des reports révèle la difficulté de la DGAC à établir des prévisions et à effectuer les dépenses correspondantes.

## 2) - Les recettes

Les recettes totales du BAAC s'élèvent à 1 552,1 M€ en 2002, dont 1 261,4 M€ au titre des recettes d'exploitation, qui ont augmenté de 20,6% entre 1997 et 2002.

Tableau 53 – Evolution des recettes du BAAC

*En millions d'euros*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/97
Recettes d'exploitation							
Redevances de route	699,3	745,9	791,2	774,7	749,1	801,3	14,6%
RSTCA	160,5	169,9	178,4	187,1	187,4	187,4	16,7%
Autres prestations de service	13,0	10,7	8,0	6,0	8,1	5,3	-59,7%
Vente de produits et marchandises	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	-15,5%
Recettes sur cession	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0	-100%
Autres recettes d'exploitation	4,9	3,9	4,5	4,2	6,4	3,9	-20,7%
Taxe de sécurité et de sûreté	132,0	185,6	31,5	11,6	1,6	0,3	
Taxe de l'aviation civile	0	0	184,1	208,6	221,5	207,4	57,1%
<b>Recettes propres</b>	<b>1 011,4</b>	<b>1 117,4</b>	<b>1 199,1</b>	<b>1 193,5</b>	<b>1 175,4</b>	<b>1 206,8</b>	<b>19,3%</b>
Subvention du budget général	27,9	32,8	32,8	32,0	49,1	0	-100%
Produits financiers	1,3	1,4	0,8	0,8	1,1	0,5	-60,9%
Gains de change	0,1	1,0	0	0	0,1		-100%
Produits exceptionnels	4,8	3,6	5,7	3,8	64,6	29,0	510,1%
Reprises sur provisions	0	0	0,4	32,5	57,1	25,1	-56%
<b>Recettes exploitation</b>	<b>1 045,4</b>	<b>1 156,2</b>	<b>1 238,8</b>	<b>1 262,7</b>	<b>1 347,3</b>	<b>1 261,4</b>	<b>20,7%</b>
Autofinancement	161,2	182,1	178,8	189,8	226,0	177,4	10,1%
Recette en capital	2,3	3,6	1,5	4,8	10,1	1,1	-52,2%
Fonds de concours		1,6	1,5	0,3	2,2	3,1	
Produit brut des emprunts	150,1	158,9	126,5	0	90,0	109,0	-27,4%
Autres recettes en capital		0,2	0,4		1,7	0	
Opérations en capital	313,6	346,3	308,7	194,9	329,9	290,6	-7,3%
<b>Total des recettes</b>	<b>1 359,0</b>	<b>1 502,5</b>	<b>1 547,5</b>	<b>1 457,6</b>	<b>1 677,2</b>	<b>1 552,0</b>	<b>14,2%</b>

Source BAAC, Cour des comptes

Le financement des opérations en capital est essentiellement assuré par l'autofinancement en provenance de la section d'exploitation et le recours à l'emprunt. Il existe aussi des ressources complémentaires : recettes sur cessions, fonds de concours et autres recettes. Même si la progression de ces recettes est irrégulière, leur montant, soit 2,3 M€ en 1997, 14 M€ en 2001 et 4,2 M€ en 2002, justifierait qu'elles soient désormais intégrées au budget, car leur sous évaluation en LFI a pour effet de procurer de façon récurrente un supplément de crédit pour les opérations de la DGAC.

**a) - Le fléchissement des recettes suite aux événements du 11 septembre 2001**

Le financement des dépenses d'exploitation du BAAC est assuré essentiellement par des redevances auxquelles s'ajoutaient jusqu'en 1999 une taxe de sûreté et sécurité transformée alors en taxe de l'aviation civile (TAC) et, jusqu'en 2001, une subvention du budget général.

Le produit constaté de ces trois recettes principales (avant mécanisme correcteur), auquel s'ajoutent d'autres ventes et recettes d'exploitation forment les recettes propres du BAAC (1 207 M€ en 2002). Elles ont augmenté de 18 % sur la période 1997-2000. En revanche, elles ont diminué de 1,5% en 2001 et n'ont progressé que de 2,7% en 2002, en raison du fléchissement du trafic après les événements du 11 septembre 2001.

La croissance soutenue de la TAC sur la période a permis la diminution de la subvention du budget général dès 2001 et sa disparition en 2002, accentuant ainsi l'autonomie du budget annexe. En 2002 cependant, le rendement de la TAC est pour la première fois inférieur aux prévisions (-25 M€) et ses recettes (207,6 M€) sont inférieures à celles de 2001.

La redevance de route constitue la première recette du BAAC (64% des recettes d'exploitation). Elle augmente régulièrement chaque année, même si son produit est sensiblement inférieur aux prévisions en 2002 (801,3 M€ contre 850 M€ prévus).

Le produit constaté de la redevance pour services terminaux de circulation aérienne (RSTCA) reste identique depuis l'année 2000. Pour la seconde année de suite, il est inférieur au produit prévu.

La DGAC a eu tendance à sous évaluer les recettes en LFI en période de forte croissance du trafic et à les surévaluer en période de fléchissement (2001 et surtout 2002).

### ***b) - L'opacité du mécanisme correcteur des redevances***

Les redevances, doivent, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, trouver une contrepartie directe dans les coûts du service rendu. Elles sont déterminées afin de couvrir exactement l'assiette des coûts. L'appréciation de l'évolution des recettes de redevance ne doit donc pas perdre de vue le fait que celle-ci est dictée par celle des dépenses et que les écarts entre recettes et dépenses, ex post, sont compensés par un mécanisme correcteur.

Ce mécanisme correcteur est d'une lecture particulièrement complexe. Il a toujours existé s'agissant de la redevance de route, mais n'a été mis en place qu'à partir de 1998 pour la RSTCA.

Le principe général de ce mécanisme d'ajustement est le report dans l'assiette de l'année N+2 des écarts, observés en année N, résultant des différences entre recettes prévues et effectives d'une part, charges prévues et effectives d'autre part. Les assiettes facturables de l'année N+2 sont donc corrigées des écarts entre prévision et réalisation concernant l'année N<sup>(147)</sup>. En 2001 et en 2002, le différentiel de recettes a induit, pour la première fois depuis 1996, un mécanisme correcteur négatif, qui se traduit dans les comptes du BAAC par des produits exceptionnels (et un montant de produits à recevoir). Il s'élève à 29 M€ en 2002.

Ce mécanisme soulève de nombreux problèmes et mérite d'être revu :

- le calcul du mécanisme correcteur ne repose pas sur des données comptables. Le solde calculé en fin d'année est la différence entre des recettes calculées et des coûts analytiques établis de façon extra comptable et que la DGAC n'est pas en mesure de produire au moment de clore les comptes. Le montant des provisions ou des produits exceptionnels passé dans les comptes est donc souvent différent du solde réel qui sera déduit ou ajouté à l'assiette N+2. Ce dernier n'est retracé dans aucun document

---

(147) Le mécanisme est le suivant :

- en cas de sur-exécution budgétaire des redevances l'année N, une provision est constituée en fin d'année N, du montant de la dette due par le BAAC aux usagers. Le budget N+2 prévoit une reprise de provision de même montant. Ce mécanisme présente l'avantage de corriger le résultat du BAAC, en le rapprochant du résultat réel. En N+2, le montant de l'écart de l'année N est retranché de l'assiette des redevances et la reprise de provision compense cette diminution du produit attendu des redevances ;

- en cas de sous-exécution l'année N, un « produit exceptionnel » est enregistré en fin d'année N (produits à recevoir). Ce produit sera contre-passé en charges en N+2, pour compenser la recette N+2, dont l'assiette est gonflée du mécanisme correcteur.

comptable. Le rapport dû au Parlement au titre de l'article 99 de la loi de finances de 1996 (cf. page 209), ne retrace pas le calcul des soldes réels par redevances ;

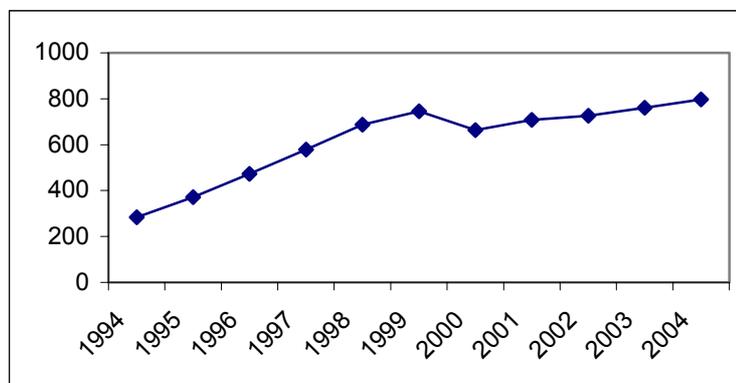
- il était impossible jusqu'en 2002 de distinguer dans les états financiers du BAAC la part des provisions (et reprises) qui correspond au mécanisme correcteur pour chaque redevance de celle qui concerne des provisions pour risques. La même remarque s'applique aux produits exceptionnels. La DGAC a modifié la présentation de ses comptes 2001 afin d'afficher cette information : ces montants font désormais l'objet de lignes distinctes dans les états financiers du BAAC. Il serait utile qu'il en soit de même dans les documents budgétaires ;
- le niveau des provisions ou des produits exceptionnels est un solde, qui recouvre deux écarts : un écart de coûts (entre l'assiette prévue et l'assiette estimée en fin d'année) et un écart de recettes. Mais l'écart de coût ne peut se lire dans aucun document, ce qui le rend à la fois invisible et indolore ;
- le résultat annuel est d'interprétation très délicate, voire incompréhensible : en 2001, alors que les recettes brutes de redevances ont baissé, le jeu des produits exceptionnels permet d'afficher un résultat positif de 43,8 M€. Ce résultat est lié au niveau des produits exceptionnels, qui compensent à la fois la perte de recettes mais aussi l'augmentation de coûts extra-comptables (qui ne se traduisent pas par une augmentation des charges).

Tant que la DGAC utilisera un système de comptabilité analytique qui n'est pas strictement raccordé à la comptabilité générale, l'analyse de l'évolution de ses activités d'intérêt général et de celles relevant du financement par les redevances restera particulièrement opaque. La mesure la plus fiable de l'évolution pluriannuelle du coût des services liés à la RSTCA et à la redevance de route serait l'évolution de l'assiette totale, avant mécanisme correcteur et exonérations, à périmètre constant. Cette mesure pourrait utilement être produite à l'attention du parlement.

### 3) - L'endettement croissant du BAAC

L'emprunt souscrit chaque année a augmenté régulièrement jusqu'en 1998 où il dépasse les cent cinquante millions d'euros. L'encours de l'emprunt continue d'augmenter jusqu'en 1999, pour diminuer en 2000, année où aucun emprunt n'a été négocié par la DGAC, en raison d'une trésorerie surabondante. En 2001 et 2002, l'encours progresse de nouveau, de 20 M€ en 2002, et continuera de progresser dans les deux années à venir.

Graphique 9 : Evolution de l'encours de l'emprunt



L'emprunt souscrit par la DGAC est à la fois une ressource de long terme et une ressource de trésorerie. L'activité du BAAC s'apparente en effet à une activité d'exploitation qui génère

des besoins de trésorerie, mais le cadre financier du budget annexe ne permet pas de prendre en compte ce besoin, en autorisant par exemple la constitution d'excédents.

Pour faire face à d'éventuels problèmes de trésorerie, la DGAC a mis en place une politique d'emprunts à amortissements différés à partir de 1995. Ces emprunts d'État sont directement négociés par la DGAC auprès des banques commerciales et non par le Trésor. Les emprunts sont souscrits, à taux variables, sur une durée de dix ans ; le remboursement du capital intervient dans les quatre dernières années, mais la DGAC peut procéder à un remboursement anticipé. Les amortissements financiers inscrits en loi de finances sont en partie des remboursements anticipés, auxquels la DGAC peut choisir de ne pas procéder.

Alors que cette politique peut paraître avantageuse compte tenu du bas niveau des taux à court terme, elle est risquée, en cas de retournement du marché monétaire.

De plus, la crainte de devoir faire face à un déficit de trésorerie conduit le BAAC à adopter une politique d'emprunts excessive. Ainsi, la DGAC a contracté un emprunt en 1999/2000 au delà du niveau nécessaire ; elle n'a pas remboursé par anticipation 45,7 M€ d'emprunts en 2001, afin de prévenir une crise de trésorerie éventuelle en 2002.

Cette politique constitue, en outre, une fuite en avant : la DGAC est désormais contrainte de poursuivre une stratégie d'emprunt à amortissement différé, car elle ne dispose plus de marge de manœuvre de remboursement avant 2009.

Tableau 54 – Evolution des amortissements prévus des emprunts entre 2000 et 2012, compte tenu des seuls emprunts en cours en 2002

*En millions d'euros*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Amortissement	82,6	44,5	61,0	91,0	91,0	107,8	101,8	104,7	101	65,0	48,8	16,4	0

*Source DGAC*

Cette politique repose donc sur le pari risqué qu'une baisse des recettes ne saurait être qu'occasionnelle ou accidentelle et que la reprise du trafic apportera dans les années suivantes un excédent de ressources utilisable pour effectuer les remboursements. Mais, en cas de baisse durable du trafic, il existe un risque de voir le BAAC augmenter substantiellement ses emprunts pour faire face aux échéances de remboursements. Ceci n'est pas satisfaisant : le niveau d'investissement du BAAC étant stabilisé, le budget annexe devrait au contraire entamer une politique de désendettement, grâce à une augmentation de l'autofinancement.

La politique suivie revient à occulter la nécessité de maîtriser les dépenses, car elle fait du poste amortissement financier la variable d'ajustement majeure du BAAC. Le remboursement du capital de l'emprunt constitue, en effet, la variable la plus facile à ajuster : en cas de diminution de recettes, la « non consommation » d'une partie de l'amortissement permet à la fois d'afficher un équilibre en exécution, sans ajuster les autres dépenses, et d'augmenter la trésorerie. Ainsi, ce mécanisme a permis en 2001 d'afficher des charges maîtrisées en exécution, alors que les remboursements qui ont été différés (45,7 M€) constituent une dépense inéluctable.

Une politique plus satisfaisante consisterait à court terme :

- à réduire l'encours des emprunts ou, à défaut, limiter strictement le niveau annuel de l'emprunt à celui des amortissements (ce qui stabiliserait l'encours) ;
- à envisager la mise en place d'une ligne de crédit à court terme au bénéfice de la DGAC ;
- à joindre un tableau de financement sur cinq ans aux documents budgétaires ;

- à présenter en LFI l'encours de l'emprunt et les échéanciers de remboursement.

La direction du budget s'est engagée à envisager une présentation plus complète de l'endettement en loi de finances et à étudier dans le cadre des travaux nécessaires à la mise en place de la loi organique la répartition entre dette liée à un besoin de financement à long terme et dette liée à un besoin de trésorerie.

#### **4) - L'équilibre du BAAC**

##### ***a) - Une présentation équilibrée des dépenses et recettes en LFI***

S'agissant d'un budget annexe, les recettes et les dépenses doivent être équilibrées en LFI.

Le budget du BAAC est conçu pour être équilibré, les recettes s'ajustant aux dépenses. La situation du BAAC est unique, puisque la DGAC maîtrise les taux des redevances et des taxes, l'emprunt lui servant de variable d'ajustement. Ce mécanisme n'incite pas à la maîtrise des dépenses, d'autant que la suppression de la subvention de l'État conduit à faire de l'équilibre du BAAC une question sans enjeu pour le budget de l'État. Outre la vigilance de la DGAC, le seul mécanisme régulateur externe réside dans la capacité d'acceptation par les compagnies aériennes des niveaux de taxes et redevances et dans la surveillance par le ministère des finances du niveau des prélèvements obligatoires. Cette situation offre en outre l'avantage au BAAC de ne pas être soumis à la régulation budgétaire en cours d'année, sauf celle que la DGAC s'imposerait à elle-même, ce qui fut, dans une certaine mesure, le cas en 2001 et 2002, du fait de recettes effectives inférieures aux prévisions.

##### ***b) - L'équilibre à long terme***

Le BAAC a dégagé des excédents d'exploitation élevés ces dernières années, malgré les limitations apportées par les mécanismes correcteurs. En 2002 toutefois, le BAAC affiche un déficit de 6 M€. En période de ralentissement du trafic, il doit faire face à une diminution de recettes, qui devrait conduire à une hausse des taux et une baisse des dépenses. Néanmoins, pour ne pas augmenter trop significativement les recettes attendues afin de ne pas pénaliser les compagnies aériennes, la DGAC a préféré diminuer l'autofinancement, ce qui l'a conduite à augmenter les emprunts en 2002 et en 2003. Fin 2004, la DGAC prévoit un encours d'emprunt de près de 800 M€, soit une augmentation de 140 M€ de l'encours en quatre ans. Ainsi, outre la fonction de trésorerie et de financement des investissements, l'emprunt est la principale variable d'ajustement du BAAC. Cette situation pourrait être acceptable si la DGAC avait mis à profit la récente période de croissance pour se désendetter, mais cela n'a pas été le cas.

Ce choix permet aussi de repousser l'ajustement qui devrait être fait sur les autres dépenses. Si le trafic aérien ne progresse pas notablement dans les années à venir, il est à craindre que le BAAC ne soit confronté à une grave crise financière. Les dépenses inéluctables ayant été repoussées, les prélèvements opérés sur les compagnies ne pouvant être augmentés dans des proportions trop élevées, les niveaux de remboursements d'emprunts inéluctables étant particulièrement lourdes dans les années à venir, la DGAC va devoir comprimer ses dépenses. Or, les dépenses de personnel constituent une part significative et difficilement compressible des dépenses totales, ce qui lui laisse peu de marge de manœuvre.

## B - LES PROBLÈMES ACTUELS DU BAAC

### 1) - Le cadre budgétaire actuel n'offre pas une image complète de la réalité des coûts des missions de l'aviation civile

#### a) - Le périmètre du budget annexe a fluctué et ne recouvre pas actuellement l'ensemble des activités de la DGAC

Conformément à l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, un budget annexe retrace les opérations de la DGAC, celles-ci relevant majoritairement de prestations de services.

Le budget annexe de la navigation aérienne (BANA), créé en 1985, regroupait les seules dépenses de navigation aérienne susceptibles de donner lieu à un paiement. Il était alimenté par des redevances. En 1992, le budget annexe de l'aviation civile a succédé au BANA en élargissant son champ « à l'ensemble des opérations financières des services de l'aviation civile relatives à l'organisation, au contrôle et à la mise en œuvre du transport aérien et aux équipements aéroportuaires ». Les dépenses concernent donc les missions donnant lieu à paiement de redevances et celles d'intérêt général, appelées « régaliennes » par la DGAC. Les premières sont des prestations de services rémunérées ; les autres sont financées par une subvention du budget général de l'État ainsi que par la taxe de sûreté et de sécurité, qui a laissé place en 1999 à la taxe de l'aviation civile<sup>(148)</sup>.

La création du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) par la LFI pour 1999, vient démembler cette organisation budgétaire. Créé initialement par la loi de finances initiale pour 1995, le fonds de péréquation des transports aériens (FPTA) finançait des aides destinées à des liaisons intérieures considérées comme utiles à l'aménagement du territoire. Il était à l'origine financé par une taxe de péréquation. Sa transformation en FIATA résulte essentiellement d'une décision du Conseil d'État (Syndicat des compagnies aériennes autonomes, 20 mai 1998) portant sur les modalités de financement de certaines missions du budget annexe. La Haute Assemblée a en effet censuré l'inclusion de dépenses de sécurité-incendie-sauvetage dans l'assiette d'une redevance, au motif que ces dépenses correspondent à des missions d'intérêt général, alors qu'une redevance perçue doit avoir un lien étroit avec le coût du service qu'elle permet de financer.

Cette décision a conduit à une refonte des outils fiscaux permettant de financer les missions d'intérêt général définies comme telles par le Conseil d'État et à une redistribution de ces missions entre le budget annexe et le compte d'affectation spéciale. En outre, la LFI pour 1999 crée deux nouvelles taxes : la taxe de l'aviation civile, qui se substitue à la taxe de péréquation (FPTA) et à la taxe de sécurité et de sûreté (BAAC), et dont la répartition du produit est définie chaque année en loi de finances ; une taxe d'aéroport, perçue au profit des exploitants d'aérodromes, affectée essentiellement au financement de la sûreté et de la sécurité aéroportuaires. D'autre part, le FPTA, transformé en FIATA, voit ses missions élargies à la prise en charge des dépenses de l'État affectées à la sécurité et à la sûreté aéroportuaires, en fonctionnement et en investissement, et au soutien des plates-formes aéroportuaires pour lesquelles le produit de la taxe d'aéroport ne suffirait pas à couvrir les dépenses de sécurité-sûreté. Dans les deux cas, des dépenses auparavant financées par le budget annexe sont payées sur les crédits du compte d'affectation spéciale depuis 1999.

---

<sup>(148)</sup> La Cour avait exposé en 1994, dans son rapport public sur le BAAC, que « contrairement aux annonces faites, la mise en œuvre du BAAC n'a débouché ni sur un renforcement de l'unité administrative de la DGAC complétée par une organisation rationnelle de ses services et missions, ni sur une nécessaire clarification financière ».

Ce nouveau montage budgétaire biaise la lecture des évolutions pluriannuelles des dépenses du budget annexe, « amputé » de certaines dépenses au profit du FIATA à partir de 1999 : il ne permet pas au Parlement d'avoir une lecture simple et à périmètre constant des activités de l'aviation civile. Or, dans l'hypothèse où, après la création de la taxe d'aéroport, le BAAC aurait continué à financer les dépenses transférées au FIATA, le niveau de ses dépenses aurait été supérieur 2,4 M€ en 1999 et de 63,8 M € en 2002 (soit 4% des dépenses du BAAC).

Tableau 55 – Résultats de l'exécution budgétaire (y compris les dépenses au titre de l'aménagement du territoire)

*En millions d'euros*

	1999	2000	2001	2002
<b>Recettes</b>	20,1	54,9	44,1	69,3
<b>Dépenses</b>	11,9	50,2	57,7	76,95

*Source : comptes du FIATA*

Dès lors que le BAAC ne couvre plus l'ensemble des activités de la DGAC, on peut aussi s'interroger sur la pertinence d'un découpage qui conduit à mélanger au sein du budget annexe des dépenses d'intérêt général financées par la taxe de l'aviation civile et des dépenses correspondant à la production d'un service, financées par des redevances et à enregistrer dans deux entités budgétaires différentes (BAAC et FIATA) des dépenses d'intérêt général faites par une même organisation. Même si la notion de « dépense régaliennne » n'est pas juridiquement définie et peut considérablement varier dans le temps, l'organisation fiscale et budgétaire actuelle est source d'opacité et ne favorise guère la compréhension des mécanismes d'affectation budgétaire, ni la qualité des relations entre l'État et les professionnels du secteur qui s'acquittent des redevances et des taxes.

Enfin, en 2006, date d'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, un nouveau découpage budgétaire et juridique organisera les missions précédemment décrites.

#### ***b) - Les services rendus par les autres administrations ne sont pas retracés***

Le ministère de la défense et l'administration de l'équipement rendent des services qui peuvent donner lieu à rémunération sous forme de redevances de navigation aérienne. Il ressort cependant d'un « accord tacite » entre la DGAC et ces administrations que ces services ne donnent pas lieu à reversements du BAAC ; les sommes en jeu (30,6 M€ en 2001, soit 3% des dépenses d'exploitation du BAAC), non retracées dans le BAAC, acquièrent à ce titre le statut de subventions implicites du budget de l'État au profit de la DGAC.

### **2) - L'équilibre analytique des missions d'intérêt général et des autres missions ne peut se lire directement dans les états financiers ou budgétaires**

Les redevances du BAAC devant strictement couvrir le coût des services rendus, la détermination de « l'assiette », à savoir la masse des coûts qui doit être couverte par le produit des redevances, facturée aux usagers passe par la tenue d'une comptabilité analytique<sup>(149)</sup>.

<sup>(149)</sup> Trois types de charges constituent l'assiette des redevances : les charges « incorporables », qui correspondent aux charges de comptabilité générale qui peuvent être incorporées aux coûts, des charges « calculées », qui retracent les amortissements (réels, mais qui ne figurent pas dans les comptes) et les intérêts sur immobilisations et fonds de roulement. Enfin, les charges « supplétives » correspondent à des dépenses qui ne sont pas supportées par le BAAC mais par des tiers (en l'occurrence, les ministères de la défense et de l'équipement). A cette assiette totale, sont ajoutés et retranchés un certain nombre d'éléments pour former « l'assiette » facturée aux usagers.

L'absence de séparation entre les secteurs redevance et « d'intérêt général » dans les documents budgétaires ne permet pas au Parlement d'apprécier la réalité du financement des coûts des deux secteurs. C'est pourquoi l'article 99 de la loi de finances pour 1996 prévoit qu'est remis chaque année au parlement « un récapitulatif présentant la répartition des coûts et des dépenses budgétaires en distinguant ceux afférents aux prestations de services rendus aux usagers et ceux résultant des missions d'intérêt général ».

Ce système appelle plusieurs commentaires :

- d'un côté, le système de comptabilité analytique qui le sous tend est extrêmement complexe et nécessite de nombreux calculs : il serait souhaitable qu'à l'avenir il soit directement issu de la comptabilité générale et que la comptabilité analytique alimente un système de contrôle de gestion qui soit un outil de pilotage des activités plutôt qu'un outil de justification des redevances ;
- de l'autre, ce système est fondé sur un certain nombre de conventions regroupées dans un projet de règlement financier que la DGAC n'a pas publié à ce jour. Compte tenu des enjeux et des contestations multiples des compagnies aériennes, cette lacune est regrettable ;
- enfin, l'absence de cohérence entre les cadres budgétaire, analytique et financier mis en œuvre par la DGAC empêche une lecture directe dans les documents budgétaires de l'équilibre de chaque secteur et rend la lecture du rapport remis au Parlement au titre de l'article 99 particulièrement complexe.

Compte tenu du décalage dans le temps des effets du mécanisme correcteur, le rapport remis au Parlement au titre de l'article 99 pourrait utilement inclure une présentation pluriannuelle des équilibres analytiques, qui s'attache à justifier que les redevances perçues par le BAAC sont bien égales à l'assiette facturée aux usagers, *ex ante* comme *ex post*.

### **Conclusion**

Le budget annexe de l'aviation civile couvre aujourd'hui à la fois des prestations de services de contrôle de la navigation aérienne financées par des redevances, et des missions d'intérêt général, financées par la taxe de l'aviation civile. Le FIATA, également financé par la taxe de l'aviation civile, ne comprend pas de prestations de services. Le budget général contribue à la mise en œuvre de la politique de l'aviation civile (de façon marginale via les aides au développement de programmes aéronautiques civils et via les dépenses non facturées des ministères de la défense et de l'équipement).

Aux termes de l'article 18 de la LOLF, un budget annexe retrace « *les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de productions de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances* ». Si le budget annexe subsiste au-delà de 2006, il ne pourra conserver que ses missions de prestations de services. Il ne pourra plus recevoir de recettes en provenance du produit de la taxe de l'aviation civile et ses missions d'intérêt général devront trouver un autre support budgétaire. Sans préjuger de l'opportunité, le FIATA pourrait, sans doute, quant à lui continuer à fonctionner avec son périmètre actuel, puisque l'article 21 de la LOLF dispose que les comptes d'affectation spéciale retracent « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Si les missions exercées actuellement par la DGAC via le BAAC et le FIATA continuent demain à être exercées par l'État, les possibilités d'évolution des trois supports budgétaires – budget général, budget annexe, compte d'affectation spéciale – sont multiples.

On peut toutefois faire observer que les activités de la DGAC couvertes par les redevances possèdent des caractéristiques qui les rapprochent dans leur gestion financière, d'une entreprise publique. Il n'est donc pas sûr que le cadre d'un futur budget annexe réponde aux impératifs de gestion de ces activités. De plus, l'opacité actuelle des règles de calcul des assiettes de redevances plaide en faveur d'une structure externe de contrôle de ces activités.

L'ensemble de ces questions sont examinées dans le cadre d'un groupe de travail conjoint DGAC/Budget, dont les travaux doivent aboutir à l'été 2003. Ce groupe réfléchit aux évolutions nécessaires et souhaitables pour la DGAC, en tenant compte des perspectives suscitées par la LOLF. Selon la DGAC, les différentes solutions possibles vont du maintien d'un budget annexe, dont le périmètre serait revu, à la création d'un organisme autonome. Cette réflexion prend aussi en considération les perspectives ouvertes par le ciel unique européen, et par la décentralisation.

Quelle que soit, *in fine*, la structure juridique qui abritera les activités marchandes du BAAC, il sera nécessaire que cette activité :

- retrace l'ensemble des coûts des services rendus par la DGAC et ses prestataires de services ;
- s'accompagne d'un système de contrôle de gestion qui ne serve pas uniquement à la justification des assiettes, mais aussi au pilotage interne ;
- dispose de moyens de financer ses besoins de trésorerie ;
- présente des états budgétaires qui fassent apparaître son niveau d'endettement et son plan de financement ;
- améliore son traitement de la commande publique et plus généralement renforce ses capacités de gestion ;
- dispose des moyens juridiques renforcés pour recouvrer les créances impayées, notamment pour des débiteurs domiciliés à l'étranger ;
- soit à même de justifier de façon transparente les assiettes qui servent de base aux redevances.

L'évolution des supports budgétaires de la politique conduite par l'État dans le secteur de l'aviation civile n'est cependant pas le seul moyen d'atteindre la transparence comptable nécessaire à une identification claire des missions de prestations de services susceptibles de donner lieu à paiement de redevances et des missions d'intérêt général. Dans la perspective de la transformation du BAAC imposée par la LOLF, la DGAC ne peut que continuer à moderniser sa gestion en achevant au plus vite l'évaluation comptable de ses immobilisations, et en développant un système de comptabilité analytique permettant de s'assurer, au sein du BAAC, de l'application des principes constitutionnels et de la jurisprudence du Conseil d'État. Une séparation analytique transparente entre prestations de service et missions d'intérêt général, qui s'appuiera sur la publication d'un règlement financier, est indispensable pour préparer cette transformation.

## II - RECHERCHE

### A - LES CARACTÉRISTIQUES BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE

Les dépenses nettes du budget de la recherche se sont élevées en 2002 à 6 Md€, ce qui représente 1,77% du budget de l'État, cette part décroissant depuis 2000 (1,95%).

Elles comptent pour 70% du budget civil de recherche et développement technologique (BCRD) qui, aux termes de la loi du 15 juillet 1982, regroupe la totalité des crédits attribués à la recherche par les différents ministères.

Le budget 2002 du ministère de la recherche poursuit des objectifs fixés par les comités interministériels de la recherche scientifique et technique (CIRST) de 1998 et de 1999 :

- objectifs disciplinaires en faveur des sciences et technologies de l'information : les subventions de titre III et de titre VI à l'institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA) ont crû respectivement de 25% et de 48% au cours de ces trois dernières années, de 14,6% et de 30% en 2002 ;
- objectifs instrumentaux en faveur des actions incitatives ministérielles, avec une poursuite en 2002 de l'augmentation des moyens du fonds de la recherche technologique (FRT, +15% à plus de 100 M€ de dépenses nettes) et du fonds national de la science (FNS, +65%, à plus de 44 M€ de dépenses nettes).

La forte régulation budgétaire caractérise, en revanche, un changement de direction de la part du ministère vis-à-vis des établissements publics à caractère scientifique et technologique qui représentent 89% de son budget. Décidée en août 2002 et visant notamment le titre VI, elle conduit les organismes à prélever sur leur fonds de roulement pour maintenir les moyens des laboratoires. Si elle devait être prolongée en 2003, elle pourrait se traduire effectivement par une réduction des moyens de ceux-ci.

Il reste à voir si ces mesures sont exclusivement dictées par des impératifs budgétaires ou si elles s'inscrivent dans une politique visant à privilégier le fonctionnement par projets sur crédits incitatifs, qu'ils soient nationaux (FRT, FNS), européens (programmes cadre de recherche et développement), régionaux ou privés.

### B - LES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

#### 1) - L'effort budgétaire en faveur de la recherche a continué à faiblir en 2002

Tableau 56 – Evolution de crédits inscrits en loi de finances initiale 1999 – 2002

*En millions d'euros*

	1999	2000	2001	2002	2002 / 01	2002 / 00
LFI	6 100	6 077	6 157	6 208	+0,8%	+2,2%
Crédits disponibles	6 252	6 234	6 310	6 394	+1,3%	+1,1%
Dépenses nettes	6 153	6 212	6 206	6 057	-2,4%	-2,5%

L'année 2002 a connu une forte régulation budgétaire.

Tableau 57 – Part de la recherche dans le budget général - 2002

*En millions d'euros*

	1999	2000	2001	2002	2002 / 01	2002 / 00
Recherche DO + CP (dépenses nettes)	6 153	6 212	6 206	6 057	-2,4%	-2,5%
Budget général de l'État	313 417	318 472	329 369	341 428	+3, 7%	+7,2%
(1) / (2)	1,96%	1,95%	1,88%	1,77%		

Alors que fonds de la recherche technologique (FRT) et surtout le fonds national de la science (FNS) aient été dotés significativement en 1999 et en 2000, la recherche a cessé d'être une priorité budgétaire en 2001. En effet, les dotations de plusieurs EPST (IRD, LCPC, INRETS) et de plusieurs EPIC ont baissé en 2001.

Lors du Conseil européen de Barcelone en mars 2002, les États membres de l'Union européenne ont pris l'engagement de porter le montant de leurs dépenses publiques et privées de recherche à 3% du PIB. Si la diminution de l'effort sur le budget de l'État peut être compensée par une augmentation des autres financements publics (Union européenne, régions) ainsi que par une augmentation des financements privés, encore faut-il que ces évolutions soient anticipées et accompagnées.

## 2) - Les grandes fonctions budgétaires

### a) - Le titre III

Les dépenses de personnel n'étant pas portées au budget de la recherche, le titre III du budget comprend principalement les subventions de fonctionnement aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ainsi que des crédits de fonctionnement de l'administration centrale et déconcentrée de la recherche.

Les crédits ouverts en 2002 se sont élevés à 2 872 M€ pour une consommation proche de 100% du fait de la délégation des crédits aux EPST. La progression moyenne par rapport à 2001 est de 3,93%, principalement en relation avec l'évolution de la masse salariale. L'INRIA se distingue des autres organismes par une augmentation de 14,6% (66 M€ de dépenses nettes).

Les EPST ont amélioré la consommation de leurs crédits en accélérant le calendrier des concours de recrutement.

En revanche, les crédits ouverts sur le chapitre 37-02 pour le fonctionnement du comité national d'évaluation de la recherche (CNER) font l'objet d'une sous-consommation chronique, de 35% en 2002. Les crédits initiaux sont identiques (687 000 €) depuis plusieurs années mais le montant du report des crédits non consommés entraîne un décalage notable entre les crédits ouverts (1,4 M€) et les dépenses nettes (488 000 €). Les dépenses correspondantes pourraient sans dommage être versées au chapitre 34-98, qui concernent le fonctionnement des services centraux et des délégations régionales.

### b) - Le titre IV

Regroupant les dépenses d'intervention du ministère de la recherche, le titre a été doté de 1 209 M€ en 2002, et les crédits ouverts se sont élevés à 1 230 M€. La cinquième partie du titre IV, d'un montant de 800 M€ en 2002, consacrée aux dotations de fonctionnement des EPIC, est en légère diminution (-0,4%) par rapport à 2001, principalement imputable au CEA.

Les chapitres 43-01 (communication), 55-06 (études) et 66-06 (information scientifique et technique) doivent faire l'objet d'un contrôle au cours de l'année 2003.

*c) - Les titres V et VI*

Tableau 58 – Autorisations de programme

*En millions d'euros*

	2000	2001	2002	2002 / 01	2002 / 00
Ouverture en LFI	2 053	2 211	2 266	+2,5%	+10%
AP disponibles	2 685	2 740	2 741	-	+2%
AP utilisées	2 284	2 340	2 237	-4,4%	-2%
Taux d'utilisation	85,1%	85,4%	81,6%		

L'année 2002 se caractérise par une forte régulation budgétaire sur le titre VI concernant les dotations des EPST et des EPIC. Cette régulation a pris la forme d'annulations en loi de finances rectificative (94 M€) ainsi que d'une obligation de reports (40 M€ outre les AP dormantes du CNES d'un montant total de 363 M€).

Tableau 59 – Crédits de paiement

*En millions d'euros*

	LFI 2002	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits disponibles
Titre VI	2 128	2 292	1 965	327

Sur le titre VI, la forte baisse du taux de consommation des crédits en 2002 tient à la fois aux annulations (53 M€) et aux obligations de report (230 M€), tant sur les allocations pour soutien de base destinées au fonctionnement des laboratoires que sur les subventions d'équipement stricto sensu. La baisse des subventions du titre VI, effectivement versées aux EPST atteint près de 40% en 2002 et affecte les plus grands organismes (-49% pour le CNRS et -47% pour l'INRA).

La réduction des dépenses de ces organismes en 2002 a pu être évitée par des prélèvements sur le fonds de roulement. L'assèchement des réserves, notamment celles du CNRS, est précisément recherché par le ministère.

Si les crédits de paiement des fonds incitatifs ministériels (fonds de la recherche technologique et fonds national de la science) ont continué à croître en 2002, ils ont également supporté une régulation budgétaire.

Tableau 60 – Crédits de paiement (dépense nette)

*En millions d'euros*

	1999	2000	2001	2002	2002 / 01
FRT (66-04)	73,8	93,4	90,5	104,3	+15%
FNS (66-05)	25,5	25	27	44,6	+65%

### III - TOURISME

#### A - LE SECTEUR DU TOURISME ET SON ADMINISTRATION

##### 1) - Une économie du tourisme enregistrant des résultats positifs dans un contexte de fragilité

Le bilan de l'année touristique 2002, quoique positif, reste marqué par un contexte international défavorable à l'économie du voyage depuis les attentats du 11 septembre 2001, même si notre pays profite de la désaffectation de certaines destinations jugées risquées.

Avec 76,7 millions de touristes étrangers ayant séjourné sur son territoire, contre 75,2 millions en 2001, la France conserve sa place de premier pays visité dans le monde, devant l'Espagne et les États-Unis. L'industrie touristique représente 7% du produit intérieur brut français. Elle génère environ 15 Md€ d'excédents à la balance des paiements. En 2002, les dépenses des touristes étrangers enregistrent une augmentation de l'ordre de 2,4%, ce qui, compte tenu de l'inflation, se traduit par une stabilité de la recette<sup>(150)</sup>.

Cependant, cette situation masque des évolutions. Tout d'abord une baisse brutale au cours des dernières saisons, des séjours de longue durée de touristes disposant d'un fort pouvoir d'achat : la clientèle américaine notamment, en recul de 18% et celle des japonais qui régresse de 3%. La diminution du chiffre d'affaire qui en découle est cependant compensée en fréquentation par le développement du nombre des touristes d'origine européenne, et la hausse de la consommation touristique des Français dans leur propre pays. En 2002, on peut mesurer, avec la croissance des déplacements des Français en France, en hausse de 4%, l'impact favorable pour le tourisme et les activités de loisirs, des mesures de réduction du temps de travail.

La persistance d'une situation internationale troublée et la dégradation de la conjoncture économique continuent de peser sur les prévisions du secteur du tourisme en 2003.

Etant donné l'importance de l'enjeu économique, l'amélioration des instruments de prévision et d'analyse de l'offre ainsi que de la demande touristiques est une impérieuse nécessité. La mission conjointe confiée à l'inspection générale de l'INSEE et à l'inspection générale du Tourisme devrait, dans les prochains mois, déboucher sur des préconisations utiles à une meilleure connaissance statistique du secteur.

##### 2) - Le budget du ministère en charge du tourisme ne permet pas de mesurer l'impact des interventions publiques en faveur de ce secteur d'activité

Les crédits budgétaires affectés à la politique du tourisme rendent mal compte de l'importance économique et sociale de ce secteur d'activité. Le budget du ministère chargé du tourisme représente en effet 74,689 M€ dans la loi de finances de 2002, soit à peine 0,03% au budget de l'État, alors que le chiffre d'affaire global de l'industrie touristique est estimé à près de 100 Md€.

---

<sup>(150)</sup> Source : bilan de l'année touristique 2002. Communication du secrétaire d'État au Tourisme – Conseil des ministres 12 février 2003.

Trois observations conduisent à nuancer ce constat.

- le fascicule budgétaire consacré au tourisme ne rassemble pas, et loin s'en faut, toutes les dépenses de l'État consacrées à ce secteur. Des sommes beaucoup plus élevées figurent en effet à des titres divers dans les budgets des ministères de l'intérieur, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la culture. Ainsi les subventions aux communes et groupements de communes touristiques inscrites au budget du ministère de l'intérieur s'élèvent, bon an mal an, à 180 M€ soit plus du double des crédits exposés dans le budget du ministère directement en charge du tourisme.

Dans ce contexte, il est regrettable que l'engagement pris par le gouvernement en novembre 2000 de présenter, en annexe du projet de loi de finance, un « jaune » récapitulatif tous les concours et actions de l'État en faveur du tourisme, ne soit toujours pas mis en œuvre. Il serait souhaitable que la réalisation d'un tel document budgétaire, et de façon complémentaire la présentation par programme prévue par la LOLF soit achevée au moment du vote de la loi de finance de 2004. A la direction au tourisme ce projet semble désormais remplacée par l'objectif d'une présentation par programme a minima. Cette révision des ambitions ne présage rien de positif pour la mise en œuvre effective de la LOLF ;

- l'État n'est pas le seul acteur public à intervenir en faveur du tourisme. Les collectivités territoriales, certaines entreprises publiques de transport, voire les chambres de commerce assument, directement ou indirectement, une part prépondérante des charges liées au développement et à la promotion du tourisme. En ce qui concerne la dépense des collectivités territoriales, à titre indicatif, l'effort annuellement consenti pour seulement financer l'action des comités départementaux et régionaux du tourisme dépasserait 230 M€, selon des indications fournies par leurs fédérations nationales ;
- enfin une source non négligeable de financement du tourisme provient des fonds structurels européens. Cependant, selon la direction du tourisme qui n'en assure pas le suivi vigilant, entre 2000 et 2002, le secteur touristique français dans son ensemble n'aurait pas bénéficié de concours significatifs provenant de ces fonds.

Ainsi l'examen du budget du secrétariat d'État au tourisme ne rend pas compte de l'ampleur des interventions publiques, nationales ou européennes, dans ce secteur. Par ailleurs, à ce jour, aucun instrument ne permet de recenser les subventions de l'État et des collectivités territoriales en faveur du tourisme, d'en préciser la nature et de fournir des indications sur leurs affectations. Cette carence est évidemment préjudiciable au rôle d'expertise, d'impulsion et d'orientation de la politique du tourisme que l'administration centrale de l'État devrait être en mesure de tenir pleinement.

### **3) - Une administration légère, stable et fortement déconcentrée**

Au cours des dernières années le ministère du tourisme a bénéficié de la stabilité des structures gouvernementales. Son administration a peu changé. Depuis 1997 c'est en effet un secrétariat d'État rattaché au ministère de l'équipement, des transports, et au logement qui est chargé du secteur du tourisme.

Les services centraux et déconcentrés du secrétariat d'État au tourisme, titulaires et contractuels confondus, disposent de 321 emplois budgétaires en 2003, dont 201 agents mis à disposition par le ministère de l'équipement et 3 agents de l'INSEE. Avec ces renforts, l'administration du tourisme reste toutefois une administration légère.

Elle s'appuie sur des organismes rattachés, constitués à l'origine par démembrement ou redéploiement de l'administration centrale et, dans une moindre mesure, étant donné la grande faiblesse de leurs effectifs (une centaine d'agents) et de leurs moyens, sur des délégations régionales au tourisme.

Outre le service d'aménagement touristique de la montagne (SEATM), organisme sans personnalité juridique créé en 1964 et en voie d'extinction, cinq organismes à compétence nationale ont été institués entre 1982 et 1999, sous des statuts divers. Ils sont les responsables ou les relais des actions de l'État en faveur du tourisme. Il s'agit de :

- l'agence nationale de chèques vacances (ANCV) créée en 1982 (ordonnance du 26 mars 1982, décret du 16 août 1982), sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial pour gérer le dispositif des chèques vacances ;
- maison de la France née en 1987 sous la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE) dont la mission principale est la promotion du tourisme à l'étranger, mais qui depuis peu intervient également en France pour des campagnes ponctuelles ;
- l'observatoire national du tourisme (ONT), institué en 1991 sous la forme d'une association de la loi de 1901, chargé du recueil et de l'interprétation des données statistiques concernant le tourisme ;
- l'agence française d'ingénierie touristique (AFIT) instaurée en 1992 (arrêtés du 16 mars 1993 et du 19 février 1999) sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), est destinée à améliorer et à valoriser l'offre touristique ; elle assiste les pouvoirs publics en matière d'ingénierie touristique ;
- bourses solidarité vacances (BSV) – organisme institué en 1999 sous forme de GIP a pour objet de faciliter le départ en vacances des personnes défavorisées.

A l'exception de l'ANCV qui dispose de ressources propres et ne reçoit aucun concours du secrétariat d'État au tourisme, les quatre autres entités sont largement financées par des subventions, provenant principalement de leur administration de tutelle.

Les subventions de fonctionnement attribuées par le ministère en charge du tourisme, à maison de la France, à l'observatoire national du tourisme (ONT), à l'agence française d'ingénierie touristique (AFIT) et à bourses solidarité vacances (BSV), représentent plus de 40% du budget initial de ce département. Pour l'essentiel ces subventions proviennent des crédits du titre IV inscrits au chapitre 44-01 consacré au développement de l'économie touristique et doté en loi de finances initiales de 38,9 M€ en 2000, 44,2 M€ en 2001, 45,1 M€ en 2002, 41,5 M€ en 2003. Ce chapitre, à lui seul, représente chaque année environ 60% du budget du tourisme.

Au demeurant, maison de la France est le principal bénéficiaire des crédits inscrits au chapitre 44-01. La dotation de l'article 50 de ce chapitre qui regroupe les subventions de fonctionnement et des subventions aux actions promotionnelles de maison de la France, s'élève en effet en loi de finances initiale à : 26,5 M€ en 2000, 27,4 M€ en 2001, 27,3 M€ en 2002, 28,1 M€ en 2003. Les autres organismes se répartissent un montant de subventions inférieur à 3,5 M€ par an.

#### **4) - Actions spécifiques et priorités budgétaires du secteur**

Outre le financement de la promotion de la France à travers maison de la France, dont les moyens disponibles sont restés stables de 2000 à 2002 et sont en légère augmentation en 2003 (+2,6% des crédits votés par rapport à la dotation de 2002), les priorités du secteur sont de deux

ordres : le développement de l'égal accès de tous aux vacances, au travers du tourisme social et associatif, et l'amélioration de la répartition de l'offre et de la consommation touristiques sur l'ensemble du territoire, 80% des séjours touristiques étant concentrés sur 20% du territoire.

En ce qui concerne le premier objectif, l'État a mis sur pied un ensemble de dispositifs particuliers. Il s'agit notamment de :

- la création d'un nouveau système d'aide au départ en vacances des plus défavorisés, sous forme de bourses. Ce système est géré par Bourses solidarité vacances. Depuis l'instauration de ces aides, les réalisations ont dépassé chaque année de 15% les prévisions (11 800 bénéficiaires en 2000, 24 247 en 2001, 36 097 en 2002) ;
- la prise en compte des problèmes spécifiques des handicapés avec la création en 2001 d'un label national d'accessibilité « Tourisme et handicap » et d'une charte professionnelle dont l'objectif est de renseigner les handicapés sur les équipements touristiques adaptés ;
- l'extension des chèques-vacances à de nouvelles catégories de salariés.

De même, a été engagé, sur crédits d'investissement, un nouveau « programme de consolidation de l'hébergement de tourisme social », plus ambitieux que le précédent, qui a été approuvé par le CIAT du 9 juillet 2001 et auquel est affecté, sur la période 2000-2006, 27,4 M€ sur le budget du Tourisme (titre VI) et 9,2 M€ sur les fonds de la DATAR (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire en faveur des zones rurales en moyenne montagne). Ce programme combine au travers de son financement deux intentions : la mise aux normes des installations, en particulier celles destinées aux jeunes et aux handicapés, et celle de l'aménagement du territoire dans le domaine du tourisme social.

Plus généralement, le mécanisme des contrats de plan État-région (CPER) est sollicité pour la réalisation du second objectif prioritaire qui vise à améliorer la répartition du tourisme sur le territoire national.

Cette politique a été dotée de moyens conséquents. En effet, alors que dans la précédente génération de CPER (1994-1999) le montant des engagements de l'État prévus pour le tourisme s'élevait à 52 M€, pour la période 2000-2006, le montant des crédits destinés au secteur du tourisme a été fixé à 203,8 M€.

Ce chiffre comprend les deux enveloppes du contrat de plan initial pour 120,1 M€ (hors TOM), les six conventions interrégionales de massifs (Alpes, Massif central, Pyrénées, Jura, Vosges) pour un montant de 16,6 M€ et les avenants au contrat de plan signés dans quinze régions, afin de réparer les dégâts causés par les intempéries et la marée noire en 1999, pour 67,1 M€.

L'ensemble des dotations inscrites aux contrats de plan représentent une somme 4,7 fois supérieure aux crédits de la précédente génération de contrats, sur une période d'exécution plus longue, il est vrai.

L'État et les partenaires régionaux et locaux ont retenu cinq priorités parmi lesquelles : la réhabilitation du parc immobilier de loisir, le renforcement de l'attractivité de certains sites, l'adaptation des entreprises du tourisme aux évolutions du marché, ou aux attentes de certains publics.

En dépit d'un fort volontarisme, traduit dans les arbitrages relatifs aux contrats de plan, on constate dès les trois premières années de réalisation, entre 2000-2002, un certain décrochage par rapport aux perspectives ambitieuses initialement affichées. Ainsi les dotations des contrats

de plan au titre IV et au titre VI du budget du tourisme, soit environ 55 M€, ne représentent que 55% de l'enveloppe théorique nécessaire pour respecter le rythme moyen annuel programmé.

Mais c'est après 2002 qu'on constate le ralentissement du rythme de progression initial : les crédits de paiements votés en 2003 pour le développement territorial du tourisme dans le cadre des contrats de plan (article 33 du chapitre 44-01) accusent une baisse sensible de 1,9 M€ par rapport à 2002.

Certes les crédits de paiement affectés aux dépenses en capital pour le même objet (chapitre 66-03 article 10) sont en forte hausse en 2003 par rapport à l'exercice précédent, mais cette progression de 53% traduit surtout l'effet des engagements antérieurs. En 2003 les autorisations de programmes restent quasiment stables. De même l'article 30 du chapitre 66-03, consacré en 2003 au programme de consolidation des hébergements de tourisme social, voit ses autorisations de programmes chuter de 10% par rapport à l'an passé. La croissance spectaculaire des crédits de paiements constatée en LFI 2003 pour cet article, en hausse de 71%, correspond au financement de la phase de démarrage des programmes déjà lancés.

Les priorités en faveur du tourisme social, et du rééquilibrage de l'offre touristique, fixées dans des documents de cadrage tels les contrats de plan ou les dispositifs nouveaux gérés par l'ANCV ou BSV, sont clairement financées dans les budgets du secrétariat au tourisme et ceux des organismes qui lui sont rattachés pour la période 2000 à 2002. Cependant le rythme de réalisation est moindre que celui envisagé à l'origine, comme le montrent à la fois le niveau des dotations budgétaires initiales et certains indicateurs de résultat de la politique du tourisme figurant dans l'agrégat 29 du fascicule budgétaire.

Sans mettre en cause, dans ses attendus, les priorités précédemment fixées pour le tourisme social et l'aménagement touristique du territoire, force est de constater que dans ces domaines, le budget 2003 marque le pas, sans qu'il soit possible de dire aujourd'hui s'il s'agit d'une pause ou d'un fléchissement durable. L'évolution des crédits de paiement de 2002 à 2003 est en effet inférieure à l'évolution du pouvoir d'achat. Par ailleurs ce très faible accroissement est presque totalement consommé par la réévaluation des subventions à Maison de la France.

## **B - EVOLUTION ET GRANDES FONCTIONS BUDGÉTAIRES ; INSTRUMENTS ET INDICATEURS DU CONTRÔLE DE GESTION**

### **1) - Evolution et grandes fonctions budgétaires**

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale (LFI) pour le fascicule tourisme sont passés de 68,2 M€ en 2000, à 74,3 M€ en 2001, 74,7 M€ en 2002 et 75,3 M€ en 2003.

Le budget du secrétariat d'État a connu une croissance soutenue au cours des dernières années. Cette tendance est très marquée jusqu'en 2001. La progression des crédits est de 13,8% entre 1999 et 2000 et de 8,9% entre 2000 et 2001. Au-delà on constate plutôt une stagnation des moyens votés, voire une régression en euros constants : +0,6% d'évolution de 2001 à 2002, +0,8% entre 2002 et 2003.

La part des dépenses ordinaires reste toujours prédominante dans le budget du tourisme et représente plus de 85% des crédits. Les dépenses de personnels en recul depuis 1999 s'établissent à un peu moins de 30% du total. Depuis 1993, il n'y a plus d'ouverture de crédits sur le titre V. De 1999 à 2002 l'augmentation des moyens de paiement se concentre sur les crédits d'interventions du titre IV et les subventions d'investissement du titre VI.

La hausse des dotations budgétaires sur ces titres correspond, entre 1999 et 2002, aux besoins de financement de la politique en faveur du tourisme social, et de l'aménagement touristique du territoire, objectifs notamment traduits dans les contrats de plan États-régions.

Les moyens de paiements inscrits en loi de finances initiale sont en outre accrus par l'ouverture de crédits exceptionnels en lois de finances rectificative pour tenir compte des intempéries de la fin de l'année 1999 et du naufrage de l'Erika<sup>(151)</sup>. En 2002 le budget du tourisme a bénéficié, en cours d'année, de l'affectation de 6 M€ ramenés à 4,6 M€ en cours d'exécution en CP et de 13,2 M€ ramenés à 11,5 M€ en AP. Le total des dépenses nettes du budget du tourisme s'est ainsi accru de 25,5% entre 1999 et 2000, de 10,5% entre 2000 et 2001 et de 2,2% entre 2001 et 2002.

Compte tenu de la modestie des moyens du secrétariat d'État au tourisme, ces réaménagements sont significatifs et pèsent à la fois sur la structure budgétaire de ce département ministériel et sur ses capacités de gestion. Ainsi les mouvements budgétaires consécutifs aux dispositions votées en loi de finances rectificative entraînent la multiplication par 22 du nombre des modifications affectant les crédits initiaux en 2000 et 2001 par rapport aux exercices précédents. Ces modifications concernent essentiellement les chapitres 44-01 et 66-03 sur lesquels on constate par ailleurs en 2001 et 2002 un montant élevé de reports d'un exercice sur l'autre.

Les résultats de l'exécution des titres IV et VI consacrés aux interventions s'en ressentent également. Ainsi, alors qu'était constaté avant 2000 une amélioration du taux de consommation des crédits de ce ministère et une décrue sensible des reports au titre VI, ce qui témoignait d'une meilleure adéquation entre dotation et consommation annuelles des crédits, les exercices 2000 à 2002 sont marqués par une dégradation des indicateurs de gestion budgétaire.

Certes le niveau de la consommation de crédits du chapitre 44-01 « développement de l'économie du tourisme » qui était tombé à 78,64% en 2001 repasse à près de 83% en 2002 mais, sur ce chapitre, l'on constate encore un état de sous-consommation des crédits à l'article 33 « développement territorial du tourisme : contrats de plan État-Régions ».

De même si l'article 10 « contrat de plan État-Régions » du chapitre 66-03 se solde fin 2002 par un engagement de la quasi totalité des AP, le disponible en fin d'année, soit 13,2 M€ correspond à l'ouverture tardive opérée en loi de finances rectificative, le 30 décembre 2002, sur l'article 30 « programme de consolidation des budgets de tourisme social ».

Il en résulte des performances médiocres en terme de gestion des ressources budgétaires : le taux de consommation constaté en 2002 est de 82,8% pour les dépenses ordinaires et 53% pour les dépenses en capital.

En dehors des « réaménagements » du budget du tourisme pratiqués en cours d'année par loi de finances rectificative, aménagements justifiés en 2000 et 2001 par des situations et des besoins imprévus, il faut souligner l'importance prise par la réserve parlementaire. Depuis plusieurs exercices, en effet, le budget du tourisme est l'un de ceux les plus modifiés par voie d'amendements. Cette pratique conduit la direction du tourisme à instruire et à suivre un grand nombre de dossiers de subventions, parfois de faible montant, ce qui induit une charge administrative peu en rapport avec ses moyens de gestion.

---

(151) Au cours de l'année 2000, 27,5 M€ supplémentaires ont ainsi abondé les dépenses ordinaires et crédits de paiement du secrétariat d'État au tourisme et 27,9 M€ ont augmenté le volume des autorisations de programmes. Au cours de l'année 2001, les dépenses ordinaires et les crédits de paiements ont été complétés par 9,0 M€ de crédits et 16,8 M€ d'autorisations de programmes.

De même il convient d'indiquer l'effet perturbateur provoqué par les mesures de gels de crédits en cours d'année. Ainsi en 2002 la régulation a porté sur 10 M€ soit 13,4% des crédits initiaux. Pour le seul chapitre 44-01 – le plus doté et le plus mis à contribution -, les crédits ouverts, au titre de l'année 2002 ont fait l'objet de deux mesures de gel de 3 M€ et 4,1 M€ (gels finalement transformés en report pour compenser la non ouverture de crédits en 2003 liés aux avenants sur les CPER). En 2003, quoique réduits en LFI de 7,7% par rapport au budget voté sur 2002, les crédits du chapitre sont frappés dès le 1<sup>er</sup> trimestre d'une notification d'un gel ou « mise en réserve » de 9,76% (soit 4 M€). Le titre VI subit de son côté un blocage de ses crédits qui porte sur 7,7% des AP (1,1 M€) et 9,2% en CP (1 M€).

Ces contractions des disponibilités effectives des chapitres 44-01 et 66-03 entre 2002 et 2003 causent d'inévitables tensions et des difficultés en gestion.

## **2) - Les outils et indicateurs du contrôle de gestion**

Le secrétariat d'État au tourisme amorce une application progressive des dispositions de la loi organique, qu'il s'agisse d'indicateurs de performance, de résultats associés aux agrégats budgétaires, ou du contrôle de la gestion.

Une première étape a consisté à remettre à plat toute l'informatique et les systèmes d'information budgétaire et comptable du secrétariat d'État. Cette tâche est aujourd'hui en passe d'être complètement réalisée en vue de la mise en œuvre d'ACCORD.

Une deuxième étape a permis de clarifier les relations avec les principaux satellites du ministère et les grandes fédérations professionnelles. Des conventions révisables annuellement ont été signées avec maison de la France, l'AFIT, l'ONT et BSV. Elles sont en cours d'actualisation pour 2003. La fixation et les modalités de l'évaluation des objectifs et des résultats de l'ANCV, par voie de conventionnement, restent en revanche à mettre en place.

L'élaboration d'instruments de contrôle de gestion constitue une troisième étape. Les objectifs poursuivis sont la mise en place de critères d'évaluation et d'indicateurs de résultats. Deux instruments, servent de référence à la direction du tourisme dans la mise en œuvre de la LOLF : une grille d'analyse de l'agrégat 29 et une première ébauche du programme « politique du tourisme ».

Si la directive triennale d'orientation du ministère de l'équipement comporte bien un développement consacré au tourisme, portant sur le tourisme social, à ce jour, il n'existe pas de « directive nationale d'orientation » propre au secrétariat d'État au tourisme. Une note d'orientation stratégique de la direction du tourisme datée de mai 2002, intitulée « document technique d'orientation relatif aux missions et axes de travail de l'administration et des organismes associés » en tient lieu. Ce document fait l'objet d'une diffusion publique. Il devrait être révisé en mai 2003 pour traduire les priorités de la politique gouvernementale.

## **IV - POINT DE SITUATION DES MINISTÈRES TRAITÉS DANS LES SYNTHÈSES FIGURANT DANS LES RAPPORTS SUR L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES 2000 ET 2001**

### **A - DÉFENSE**

#### **Dépenses ordinaires**

##### **1) - Les procédures dérogatoires**

La Cour avait noté en 2000 que des avancées significatives avaient été enregistrées dans les modalités pratiques de mise en œuvre des procédures dérogatoires dites « dépenses à bon compte ». Notamment avaient été relevées, d'une part, la réduction du montant du fond d'avance de 30% et sa mise en place plus tardive, et, d'autre part, que la restitution mensuelle et trimestrielle par la défense de la ventilation des dépenses par chapitre et paragraphe ouvrait la possibilité aux services du comptable d'effectuer un contrôle a posteriori des dépenses.

En 2002, cette question a perdu de son actualité pour plusieurs raisons.

La réflexion actuelle sur la mise en œuvre de la LOLF et notamment le principe de fongibilité des crédits hors rémunérations et charges sociales (RCS) (la réflexion sur la fongibilité asymétrique ne paraissant pas encore aboutie) enlève la plus grande part de son fondement à la critique sur le caractère dérogatoire de ces procédures, à tout le moins en ce qui concerne le régime des masses. Dans la mesure où aucune orientation n'a été établie par la direction du budget sur le niveau de la fongibilité, la défense se propose de se lancer dans des expérimentations sur la fongibilité totale des crédits au niveau des unités administratives.

En ce qui concerne les fonds d'avances qui constituent l'ossature du système pour les armées, la position de la direction du budget telle qu'elle a été rapportée par le ministère de la défense semble être que la LOLF ne prévoyant pas explicitement de régime dérogatoire en matière de procédure de dépense, les fonds d'avance sont voués à disparaître en 2006. La défense pour sa part n'envisage pas leur suppression et a demandé, à l'inverse, que la possibilité de suivre ces fonds d'avances soit prévue dans ACCORD II.

Dans l'attente de la résolution de ce litige, la direction du budget a pris en compte la nécessité d'augmenter le montant de ces fonds pour satisfaire les besoins nouveaux, nés de la mise en place du « temps d'activité opérationnel du personnel militaire » (TAOPM). Le montant des fonds d'avance a donc été augmenté de 60 M€ en mars 2002 et de 100 M€ pour 2003, passant de 1 090 M€ en 2002 à 1 190 M€ en 2003.

##### **2) - La loi de programmation militaire et le fonctionnement courant**

S'agissant de la dernière année d'exécution de la loi de programmation militaire, le compte rendu d'exécution de la LPM au Parlement ne sera disponible qu'à l'automne 2003.

###### ***a) - Les hypothèses de la LPM***

Concernant le titre III, la LPM 1997-2002 prévoyait d'allouer au titre III une enveloppe annuelle de 15,1 Md€ constants 1995. L'actualisation de ce montant devait être obtenue par réévaluation sur la base de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Les coûts supplémentaires qu'était susceptible de générer la mise en œuvre de la professionnalisation devaient être, par hypothèse, compensés par les économies réalisées sur le fonctionnement, du fait de la réduction du format des armées. L'objectif affiché était de réduire les dépenses de fonctionnement hors RCS de 20%.

***b) - Une programmation apparemment conforme aux prévisions***

En construction et à périmètre courant, l'enveloppe prévisionnelle a été sensiblement respectée sur la durée de la programmation.

Tableau 61 – Application de la LPM en loi de finances initiale –1997-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Titre III (hors pensions) en M€ courants	15 344	15 584	15 812	15 848	16 006	16 086	16 637
Titre III (hors pensions) en M€ constants 95	15 046	15 093	15 212	15 173	15 072	14 894	15 405

Cependant, l'apparent respect de l'objectif d'origine ne reflète pas la réalité de l'exécution de cette LPM. En effet, des contraintes, principalement sur les RCS, ont grevé l'exécution de la LPM dans la durée et ont imposé de fortes réductions sur le titre III hors RCS.

• ***Les crédits de rémunérations***

Selon le ministère, les RCS ont évolué sur la période de 17%. Les raisons peuvent être recherchées dans la professionnalisation et ses mesures d'accompagnement (mesures d'effectifs prévues, aides au départ, mensualisation des militaires du rang et crédits destinés à la réserve) dont l'impact est évalué par le ministère à 474 M€ mais aussi dans l'évolution mécanique des rémunérations et charges sociales (augmentation du point fonction publique, évolutions salariales et indemnitaires inéluctables) sur une population d'ayants-droit nettement élargie du fait de la professionnalisation qui représente 41% de la variation des crédits, et, enfin, dans les mesures de modification du périmètre initial de la programmation.

Alors que la condition des personnels n'avait pas fait l'objet de plans particuliers au cours de la LPM, les mouvements sociaux de décembre 2001 et 2002 ont fait apparaître la nécessité de prévoir des mesures de revalorisation et la mise en place d'un plan d'amélioration de la condition militaire (PACM). Présenté en février 2002 par le ministre de la défense, il est entré en vigueur pour partie en cours de gestion 2002.

En 2002, les crédits de rémunérations représentent 80% du titre III, soit un montant supérieur aux dépenses d'investissement.

• ***Les crédits de fonctionnement courant***

Les crédits de fonctionnement ayant subi un écrasement au profit des dépenses de rémunérations, il est apparu dès 1999 la nécessité de revaloriser leur montant afin d'éviter un impact trop négatif sur l'activité des forces. De plus, un certain nombre de charges nouvelles sont apparues telles que les mesures de redéploiement et d'effectifs de la gendarmerie ou les charges d'externalisation qui ont nécessité des crédits complémentaires. L'exécution a été, par ailleurs, perturbée par la grande variation des cours des carburants qui a conduit à réduire la part des crédits de fonctionnement hors RCS bien en dessous de la réduction de 20% sur la période, programmée en 1996.

**c) - Une exécution qui a fait apparaître une dérive significative par rapport aux objectifs initiaux**

Le budget exécuté, envisagé au regard du déroulement de la LPM, présente néanmoins une image différente de celle des LFI successives.

L'exécution du titre III a nécessité chaque année des ouvertures de crédits complémentaires. Certaines étaient liées aux surcoûts des opérations extérieures (OPEX), d'autres relevaient de mesures salariales non inscrites en loi de finances initiale, de besoins difficilement évaluables, par nature, en loi de finances initiale tels que les carburants ou imprévus tels que des facturations plus élevées que prévues ou des interventions des armées dans le cadre des catastrophes naturelles.

Tableau 62 – Evolution relative des OPEX par rapport à la LFI et aux dépenses – 1996-2002

*En millions d'euros*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LFI titre III (hors pensions)	15 344	15 584	15 812	15 848	16 006	16 086	16 637
Budget exécuté	16 381	16 199	16 700	16 669	16 939	17 023	17 883
Ecart	1 037	615	888	821	933	937	1 246
Dont montant des OPEX	600	420	286	447	434	437	678

Il résulte de la combinaison des variations de périmètre et des dérives dans l'exécution des budgets successifs une divergence notable avec les chiffres initiaux de la LPM. Ainsi, en exécution, la réduction de 20% des crédits du titre III hors RCS visée par la LPM n'a été in fine que de 17%<sup>(152)</sup>, compte tenu notamment de la revalorisation significative de l'année 2002.

La part du titre III hors RCS et hors EPM s'établit en construction 2002 à 19,2% de l'ensemble du titre III ce qui est reconnu comme insuffisant par le ministère qui souhaiterait porter ce chiffre à 20% en fin de programmation.

**Dépenses en capital**

**1) - Caractéristiques de l'exécution 2002**

**a) - Crédits de paiement**

La gestion 2002 a été tendue. Les crédits votés en LFI 2002 pour les titres V et VI, d'un montant de 12,3 Md€, sont les plus faibles de l'ensemble des exercices couverts par la loi de programmation militaire. Ils sont en baisse de 3,5%.

Les crédits disponibles se sont élevés à 12,1 Md€, représentant 98% des crédits initiaux. Ce pourcentage est élevé : depuis le début de la période de programmation, les crédits disponibles n'avaient jamais dépassé 93% des crédits votés. Les crédits disponibles ont ainsi été supérieurs en 2002 à ce qu'ils étaient en 2001, à partir d'une enveloppe de crédits votés plus faible.

Les paiements se sont élevés à 11,3 Md€, soit 93,5% des crédits disponibles et plus de 95% de la ressource si l'on exclut les CP ouverts par le collectif d'automne. Les crédits dépensés sont en hausse de 500 M€ par rapport à 2001, soit une augmentation de 4,6%. Le ministère a

<sup>(152)</sup> En euros constants 2002, la part du titre III hors RCS 1996 est de 4 802 M€ à rapporter aux 3 952 M€ de 2002, soit une diminution de 17%.

donc retrouvé un rythme d'exécution des dépenses qu'il n'avait jamais atteint depuis le début de la LPM 1997-2002. Les tensions sur certains chapitres ont été atténuées par des redistributions internes au ministère.

A la fin de la gestion, les crédits non consommés pouvant être reportés sur 2003 s'élèvent à 795 M€. Ces crédits comprennent les 210 M€ ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002, qui n'ont pas pu être mandatés compte tenu des délais de fin de gestion. Ces reports sont en diminution par rapport à ceux enregistrés à la fin de la gestion 2001 (1 014 M€). Parallèlement, le report de charge de 2002 sur 2003 - c'est-à-dire les impayés - s'élève à 948 M€. La gestion 2002 pour les dépenses en capital est donc déficitaire de 150 M€ environ, ce qui ne s'était pas produit depuis le milieu des années 1990.

### **b) - Autorisations de programme**

Les engagements se sont poursuivis à un rythme soutenu en 2002. A partir d'un montant voté de 13 Md€, le montant des engagements comptables d'AP a atteint 17,1 Md€, dont 5,5 Md€ au titre des commandes globales. Ce montant est le plus élevé de la période de programmation.

Le tableau suivant montre que sur l'ensemble de la programmation, les ressources disponibles en AP ont toujours été supérieures aux dotations initiales par mobilisation du stock d'AP du ministère, qui s'élevait à plus de 15 Md€ en 1997, et par dotations supplémentaires votées en loi de finances rectificative.

Tableau 63 – Ressources disponibles en AP – LPM 1997-2002

*En milliards d'euros courants*

	LFI	AP disponibles à l'engagement	AP engagées	AP engagées en % LFI	AP engagées en % disponible
1997	13,52	26,33	12,23	90,4%	46,4%
1998	12,35	24,85	12,21	97,5%	49,1%
1999	13,11	24,46	13,07	99,7%	53,4%
2000	13,33	25,86	16,36	122,7%	63,3%
2001	12,91	24,75	14,59	112%	59,4%
2002	13,01	26,90	17,08	131,3%	63,5%

## **2) - Faits marquants**

Les autres faits marquants de la gestion sont récapitulés ci-après :

- comme indiqué ci-dessus, la gestion 2002 pour les dépenses en capital se solde par un déficit de 150 M€, ce qui ajouté au niveau des engagements d'AP en 2002, place d'emblée l'exercice 2003 sous tension ;
- les annulations de crédits subies par le ministère ont été les plus faibles de toute la période de programmation (321 M€). Compte tenu des ouvertures de crédits (100 M€ en août et 210 M€ en décembre), les annulations « nettes » ne représentent que 11 M€ ;
- le stock d'AP disponible à l'engagement a été ramené de 10,5 Md€ en fin de gestion 2001 à 9,8 Md€ en fin de gestion 2002. Déduction faite des AP ouvertes au titre de l'A400M en 2001 et des AP ouvertes en LFR de fin d'année en 2002, ce stock a légèrement baissé, passant de 6,8 Md€ à 6,5 Md€. Les diminutions enregistrées les années précédentes ne sont plus envisageables, le ministère revendiquant un niveau

de stock minimum correspondant environ à quatre mois d'engagements pour démarrer chaque gestion dans de bonnes conditions ;

- pour la première fois, les crédits inscrits au budget 2003 pour le BCRD ont été compensés par anticipation, en collectif de fin d'année, de façon à respecter l'annuité 2003 de la LPM 2003-2008.

### **3) - Bilan de l'exécution de la loi de programmation militaire 1997-2002 pour les dépenses en capital**

Les observations suivantes peuvent être faites :

1- Toutes les ressources prévues en CP dans le cadre de la loi de programmation militaire n'ont pas été attribuées et encore moins dépensées, l'écart allant de 80% d'une annuité à une annuité selon les analyses. Il en résulte que de grands programmes ont été soit annulés, soit ont vu leurs cibles réduites, ou bien présentent des états d'avancement inférieurs aux prévisions. De même, de nombreux petits programmes pour lesquels la LPM ne fixait pas d'objectifs de commande et de livraison ont encore plus manqué de crédits que les grands : il en va ainsi des programmes dits de « cohérence opérationnelle » (PCO). Enfin, les dépenses « à flux », à savoir l'entretien programmé des matériels, l'infrastructure et les munitions, ont considérablement souffert du manque de ressources.

Cette loi a, en revanche, été caractérisée par une forte mobilisation d'AP, ce qui ne peut que conduire à un besoin accru de financement dans les années à venir.

2- Pour modérer cette appréciation, il convient cependant de mettre en regard la loi qui vient de s'achever des lois qui l'ont précédée, pour constater que c'est la première à être allée à son terme depuis vingt ans et à présenter des taux d'exécution moins irréalistes que ceux des lois précédentes. C'était une loi de développement, qui a tenu la majeure partie de ses engagements en ce qui concerne l'essentiel des grands programmes.

3- Si la relative insatisfaction relative à la loi de programmation 1997-2002 est réelle et fondée, les inquiétudes concernant l'avenir sont d'une toute autre ampleur. Cette loi, qui a été conçue comme une loi de développement, n'a produit que deux armements majeurs : le char Leclerc et le porte-avions nucléaire Charles-de-Gaulle. De nombreux programmes, développés au cours de l'exécution de la loi, ont dû être décalés dans le temps par manque de ressources, leur livraison étant prévue vers la fin de la prochaine programmation, voire même au-delà, alors qu'elle était attendue dès le démarrage de cette nouvelle programmation.

Les armées se retrouvent dans une situation inédite, car elles doivent simultanément renouveler leurs avions de combat et de transport, leur flotte de surface, leurs sous-marins d'attaque et leurs véhicules blindés, pour ne citer que les armements principaux.

Dans l'attente de ces équipements – attente qui peut être longue – les armées doivent entretenir un parc vieillissant de matériels datant pour la plupart des années 70 et dont le coût de maintenance ne cesse d'augmenter.

## B - EMPLOI

En LFI, la dotation totale du budget de l'emploi a été de 16,8 Md€ (-2,2% par rapport à 2001). Elle se répartit en 16,7 Md€ pour les dépenses ordinaires, dont 1,8 Md€ pour les moyens des services et 14,9 Md€ pour les interventions, et 76,3 M€ pour les dépenses en capital.

La première loi de finances rectificative du 6 août 2002 a ouvert 495 M€ de crédits ordinaires supplémentaires ; la deuxième, 336 M€. Pour la première fois, les annulations de crédits (259,2 M€) ont été effectuées par la deuxième loi de finances rectificative conformément à la nouvelle loi organique, et non plus par arrêté.

Les crédits disponibles fin 2001 et reportés sur la gestion 2002 se sont élevés à 1 583,3 M€ soit 14,2% de plus que les reports de 2000 sur 2001. Ils représentent 9,5% de la dotation initiale pour 2002 alors qu'ils en représentaient 8,1% en 2001 et 7,1% en 2000.

Compte tenu des deux lois de finances rectificatives, des reports et des modifications intervenues en cours de gestion, le montant total des crédits ouverts au budget de l'emploi s'est élevé en définitive à 18 314,1 M€, en augmentation de 9,3% par rapport à la dotation initiale. Les dépenses ont été de 16,6 Md€ soit +1,3% par rapport aux dépenses de 2001 (16,4 Md€).

A périmètre constant – sur la base du budget 2002, c'est-à-dire hors compensations des exonérations de cotisations sociales liées à l'allègement du temps de travail prises en charge depuis 2001 par le FOREC - les dépenses s'établissent de la manière suivante :

2000	16,7 Md€ <sup>(153)</sup>
2001	16,3 Md€ <sup>(154)</sup>
2002	16,6 Md€

1) Au sein de l'*agrégat n°1* « Gestion de la politique de l'emploi », les dépenses de personnel (348,3 M€) ont augmenté de 3% par rapport à 2001. La titularisation des contractuels et la résorption des emplois précaires de catégorie C est en cours mais il reste encore 41 agents de l'administration centrale payés irrégulièrement sur crédits et non sur emplois.

Les dépenses de fonctionnement autres que le personnel (156,3 M€<sup>(155)</sup>) ont augmenté de 11,7% par rapport à 2001. La gestion 2002 a été marquée par le déroulement des élections prud'homales, dont le coût total est de 75,8 M€<sup>(156)</sup> sur les cinq années 1999 à 2003, financé principalement par lois de finances rectificatives et par reports. Pour le premier exercice de dotation globalisée expérimentale de la région Centre, la fongibilité n'a porté au total que sur

<sup>(153)</sup> Hors le coût des exonérations liées à la réduction du temps de travail (lois du 13 juin 1998 et du 11 juin 1996), la ristourne dégressive et le coût des exonérations de cotisations d'allocations familiales.

<sup>(154)</sup> Hors le coût des exonérations liées à la réduction du temps de travail (loi du 11 juin 1996) et le coût des exonérations de cotisations d'allocations familiales.

<sup>(155)</sup> Ce chiffre totalise les dépenses des chapitres 34-98 « administration centrale », 37-61 « services déconcentrés » et 37-91 « frais de justice et de réparations civiles ».

<sup>(156)</sup> Montant total des ordonnancements et délégations de crédits, déduction faite du solde des marchés et prestations liés à l'élection de 1997 et des élections complémentaires survenues dans la période.

un pourcentage de 6,6% de la dotation en crédits de personnel, qui a été affecté aux autres moyens de fonctionnement.

2) Le total des dépenses de formation professionnelle (*agrégat n°2*) hors investissement<sup>(157)</sup>, soit 3 551,1 M€, a diminué de 12% par rapport à celles de 2001. Si l'année 2002 a été marquée par l'adoption des dispositions nouvelles, en matière de formation professionnelle, de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et de la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002, ces dispositions n'ont pas eu d'incidence budgétaire. La diminution des dépenses est principalement due à celle des formations en alternance (- 276 M€, -13,8%) et à celle des versements à l'UNEDIC au titre de l'allocation de fin de formation AFR (-220 M€) liée à la modification des conditions d'indemnisation du chômage. Comme l'année précédente, les reports de crédits sont élevés, et les taux de consommation faibles sur les articles du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (objectif cadres, programme en faveur de l'illettrisme).

Pour les contrats de plan Etat –régions en matière de formation professionnelle, le montant des reports de 2001 (54,6 M€) est supérieur à la dotation en LFI 2002 (53,5 M€). Le montant des dépenses 2002 n'a été que de 54 M€ (49,9% des crédits ouverts). Les retards constatés dans la mise en œuvre des contrats de plan 2000-2006 - pour lesquels l'engagement total du budget de l'emploi (dépenses ordinaires et en capital) s'élève sur la période 2000-2006 à 856,5 M€ - ne se résorbent pas.

Le montant des reports de crédits du Fonds social européen (FSE) 2001 a été de 598 M€, supérieur au montant des crédits rattachés au titre de l'exercice 2002 : 459,2 M€<sup>(158)</sup>. Le montant des dépenses a été de 521,6 M€. Le montant des notes de débit payées par la France au titre du FSE a été de 0,12 M€ en 2000, 3,5 M€ en 2002 ; le montant à payer sur 2003 est d'ores et déjà de 7,2 M€.

3) Les dépenses concernant les publics prioritaires (*agrégat n°3*) – jeunes et publics en difficulté – (6,5 Md€ en 2002) sont globalement stables (+1,8%), mais cette situation recouvre un accroissement de 15,7% des actions en faveur des jeunes, qui passent de 2 Md€ à 2,3 Md€, et de 7,5% en faveur des personnes handicapées, compensées par une diminution de 7,6% des actions en faveur des publics en difficulté.

Les dépenses du programme « emplois jeunes », qui représentent 13% des dépenses du budget de l'emploi se sont élevées en 2002 à 2,2 Md€ contre 1,9 Md€ en 2001. La charge supportée par le ministère chargé de l'emploi au titre des emplois-jeunes s'est élevée à 12,3 Md€ depuis 1997. En y ajoutant le coût des mesures d'accompagnement, ce montant atteint 12,4 Md€. Pour apprécier le coût global de ce programme pour l'État, la DGEFP majore de 20% le montant des crédits transférés aux ministères. Le coût global du programme, fin 2002, serait donc de 13,6 Md€. Cette enveloppe ne représente cependant pas l'intégralité des dépenses effectuées (collectivités territoriales et associations) sur lesquelles il n'existe pas d'information.

---

<sup>(157)</sup> Regroupant formations en alternance, actions de formation à la charge de l'État, rémunération des stagiaires, dotation globale de décentralisation ; hors frais de gestion du CNASEA pour la part relevant des actions de l'État et subvention à l'AFPA comptés dans l'agrégat n°1.

<sup>(158)</sup> Ce phénomène est sans doute imputable en partie aux modifications en 2001 des conditions de versement des concours du Fonds social européen qui ne préfinance plus les opérations, hormis une avance de 7%.

Les dépenses relatives aux actions d'insertion en faveur des publics en difficulté sont passées de 3,5 Md€ en 2001 à 3,2 Md€ en 2002 (-7,6%). Cette évolution est principalement due à :

- une diminution des dépenses des contrats aidés du secteur non marchand (-13,6% pour les CES), à l'exception des CEC ;
- une diminution de 30,3% des contrats aidés dans le secteur marchand (contrats initiative emploi), en recul de 306,6 M€ ;
- une diminution de 8,8% de la charge globale des programmes contre le chômage de longue durée (diminution de 20% des frais de fonctionnement et augmentation de 3,3% des dépenses de rémunérations).

4) Les dépenses relatives à la promotion de l'emploi et aux adaptations économiques (*agrégat n° 4*), dont près de 87% sont constituées par les mesures ciblées d'exonération de charges sociales, représentent 8% des dépenses du budget de l'emploi. Elles s'élèvent à 1,3 Md€, en progression de 48,9% par rapport à 2001.

Depuis 2001, le FOREC (mis en place par décret du 25 octobre 2001) prenant en charge la compensation aux organismes de sécurité sociale de l'ensemble des allègements à portée générale liés à l'aménagement et à la réduction du temps de travail, seules les mesures catégorielles d'exonération de charges sociales et les aides au conseil figurent sur le budget de l'emploi. La gestion 2002 fait apparaître :

- une forte augmentation des charges résultant de l'allègement du coût du travail. Les dépenses, d'un montant de 1,2 Md€, ont plus que doublé par rapport à 2001 (557,8 M€). L'évaluation de l'impact de ces mesures catégorielles d'exonération de cotisations sociales par rapport à leur coût unitaire reste à faire ;
- une augmentation des dépenses consacrées à la promotion de l'emploi, en particulier aux aides au développement d'entreprises nouvelles, qui ont été de 44,3 M€, en augmentation de 41,6% par rapport à 2001 ;
- une diminution des dépenses d'accompagnement des restructurations, principalement du fait de la disparition des conventions de conversion. En revanche, pour le dispositif de chômage partiel, la dépense (30 M€) est en hausse de 24% par rapport à 2001 en raison de la dégradation de la conjoncture économique et des événements exceptionnels (inondations dans le sud ouest, explosion de l'usine AZF).

5) Les dépenses pour le financement du retrait d'activité et la participation de l'État aux dépenses de chômage (*agrégat n° 5*), qui représentent, en 2002, 13% des dépenses globales du budget de l'emploi, enregistrent une diminution de 8,8% par rapport à 2001. La dotation en LFI pour la subvention au Fonds de solidarité (1,1 Md€) s'est révélée insuffisante, comme les années précédentes. Les crédits supplémentaires inscrits dans la loi de finances rectificative de décembre (202,5 M€) ont permis de régulariser la situation de la ligne budgétaire qui était en dépassement. Les dépenses se sont élevées à 1,3 Md€.

## C - EDUCATION NATIONALE

### 1) - Enseignement scolaire

La loi de finances initiale pour 2002 a ouvert au budget de l'enseignement scolaire 52 669 M€ de crédits (soit une hausse de 4% par rapport à 2001). Cette hausse fait suite à une progression, à structures constantes, de 2,8% en 2001 et de 3,5% en 2000.

Au total, le budget de l'enseignement scolaire a progressé de 73% entre 1990 et 2002, et sa part dans le budget de l'État est passée en 12 ans de 16 à 20%.

Le montant total des crédits ouverts a été de 43 019 M€, en hausse de 2,9% par rapport à 2001 (contre 2,1% l'année précédente). La progression affichée des crédits, lors du vote initial, a donc été réduite lors de l'exécution.

Les mouvements au cours de la gestion ont consisté en un transfert des crédits de pension (10 933 M€ en 2002) au budget des *charges communes*, comme chaque année, en un apport net de crédits votés en loi de finances rectificative de 71,7 M€, et en des reports de crédits 2001 à hauteur de 195,7 M€ (contre 230 M€ l'année précédente).

En outre, de manière plus exceptionnelle, un décret d'avance du 8 novembre 2002 a permis d'ouvrir 130 M€ de crédits supplémentaires sur le chapitre de rémunérations 31-97 « autres personnels enseignants non titulaires », gagés par une annulation de 100 M€ sur le budget « enseignement scolaire » et de 30 M€ sur celui de l'enseignement supérieur. La dotation budgétaire initiale du chapitre 31-97 autorisait le paiement de 19 123 professeurs contractuels et maîtres auxiliaires, alors que, en moyenne annuelle, le nombre d'enseignants effectivement payés en 2002 sur ce chapitre a été de 28 250. Cet écart s'explique notamment par 5 000 postes de titulaires non pourvus lors de l'année scolaire 2001-2002 et par un recours de plus en plus fréquent des académies aux enseignants contractuels pour opérer tous les ajustements nécessaires.

#### *a) - Les dépenses de personnel*

Les dépenses de personnel inscrites sur les chapitres de rémunération d'activité et charges sociales sont de 33 402,6 M€, en recul de 4% par rapport à 2001 après une progression de 2,3% l'année précédente. Mais si l'on prend en compte la totalité des rémunérations (personnels d'internat et de demi-pension, emplois-jeunes et personnels chargés de l'insertion professionnelle dans l'enseignement public, rémunération des personnels enseignants de l'enseignement privé), les dépenses de personnel en 2002 représentent 39 049 M€, soit une progression de 3,1% par rapport à 2001. Au total, les dépenses de personnel représentent 91,2% de la dépense totale contre 90,8% en 2001 et 90,5% en 2000.

#### *b) - Les autres dépenses ordinaires*

Hors personnel, les dépenses ordinaires enregistrent un recul par rapport à 2001 de 0,8% et atteignent 3 701 M€. Ce recul s'explique notamment par les 100 M€ d'annulations de crédits qu'a nécessités le décret d'avance. Elles ont concerné, pour 56 M€, le chapitre 36-71 « dépenses pédagogiques et subventions de fonctionnement des établissements scolaires et de formation », qui finance l'essentiel des priorités pédagogiques et éducatives. Les mouvements en gestion ont abouti à une forte réduction de ce chapitre. Elles ont aussi été accompagnées d'une complète modification de sa structure interne, certes compatible avec les obligations légales et réglementaires, mais en décalage par rapport aux objectifs affichés lors du vote initial. Ainsi, les crédits effectivement recensés au titre de l'éducation prioritaire ont atteint le

montant de 2,5 M€ au lieu des 7,3 M€ prévus ; en sens inverse, 26,8 M€ de crédits ont été dépensés pour le fonctionnement des établissements du second degré restés à la charge de l'État, alors que 6,9 M€ avaient été prévus dans la LFI.

Ont également été annulés pour gager les crédits supplémentaires du décret d'avance, 13,7 M€ sur le chapitre 43-71 « bourses et secours d'études ». La Cour a déjà, à plusieurs reprises, souligné le caractère « provisionnel » de ce chapitre, qui supporte régulièrement une partie du contrat de gestion et des ajustements de fin d'année, notamment pour le financement des rémunérations.

### *c) - Les reports de crédits*

Après une augmentation continue de ces reports depuis 1999, l'année 2002 devrait marquer un tassement pour les dépenses ordinaires. Le ministère a demandé un report de 103,9 M€ après 140 M€ l'année précédente, du fait d'une amélioration des procédures et des taux de consommation. Les reports définitifs s'établissent à 97,2 M€.

En revanche, tel n'est pas le cas des dépenses en capital. Les reports, prévus dans l'arrêté du 24 février 2003, sont de 62 M€, après 55 M€ de 2001 sur 2002. Cette progression s'explique par la baisse du taux de consommation sur les trois chapitres concernés ; celui-ci n'est même que de 28% sur le chapitre 66-33.

## **2) - Enseignement supérieur**

### *a) - Les crédits ouverts en loi de finances*

La loi de finances pour 2002 a ouvert sur cette section budgétaire des crédits à hauteur de 8 735,9 M€, soit une progression de 2,2% par rapport à la loi de finances précédente, confirmant ainsi le ralentissement, observé depuis 2000, de la croissance des crédits inscrits à ce fascicule budgétaire. Cette évolution correspondait à une augmentation de 4% des crédits de rémunérations qui représentent désormais près de 60% du budget de l'enseignement supérieur, à une forte hausse (+11,9%) des subventions de fonctionnement versées aux établissements, alors que les crédits pour dépenses en capital, qui connaissent une évolution erratique selon les exercices, baissaient en loi de finances 2002 de façon significative (-13,7% de crédits de paiement).

### *b) - Les crédits disponibles après la régulation budgétaire et les autres modifications*

Les crédits disponibles (dotations ordinaires et crédits de paiement), après annulations, mouvements de crédits et rattachement de fonds de concours, s'élèvent à 9 113 M€ en 2002, contre 8 862 M€ en 2001, soit une croissance de 2,8%.

La mise en œuvre du contrat de gestion 2002 a entraîné, pour l'enseignement supérieur un gel de 106,1 M€ réduit ensuite à 80 M€, qui s'ajoute à un objectif de reports de 360 M€. L'ensemble de ces réserves a été annulé à l'occasion du collectif de décembre, réduisant ainsi les dotations initiales de plus de 47 M€. Cette réduction a porté sur les dépenses ordinaires, à hauteur de 3,4 M€, certains chapitres connaissant toutefois des augmentations : le chapitre 36-11 « subventions aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche » gagne ainsi plus d'1 M€. Les autorisations de programme et les crédits de paiement supportent la quasi-totalité de ces annulations, soit 44 M€, seul le chapitre 56-10 « investissements de l'État » se trouvant abondé de 12 M€. Enfin, ce collectif ratifie l'annulation de 30 M€ sur le chapitre 43-71 « bourses » traditionnellement surdoté, opérée par le décret d'avances du 8 novembre 2002.

***c) - Les résultats de l'exécution et la gestion des crédits d'investissement***

Les reports continuent de s'inscrire en hausse (+27,5% entre 2001 et 2002) et s'élèvent à 403 M€ (4,6% des crédits initialement votés) ; comme les années précédentes, ils se concentrent sur trois chapitres : le chapitre 43-71 « bourses et secours d'études » et les deux chapitre de constructions universitaires, 56-10, pourtant abondé en loi de finances rectificative de fin d'année, et 66-73.

Les taux de consommation demeurent, en effet, faibles sur certains chapitres, surtout pour les dépenses en capital (73,3%), en dépit d'une légère amélioration par rapport à l'exercice 2001. Le phénomène de sous-consommation touche plus particulièrement les deux chapitres de constructions (chapitre 56-10 « maîtrise d'ouvrage État », taux d'exécution de seulement 43,2% ; chapitre 66-73 « maîtrise d'ouvrage déléguée », avec un taux d'exécution de 57,3%). Face à la croissance des crédits disponibles, et alors que les dépenses nettes baissent légèrement par rapport à l'exercice précédent, le taux de consommation ne saurait s'améliorer, laissant subsister un reliquat de 287 M€, montant toutefois inférieur à l'objectif de reports prévu par le contrat de gestion. Cette situation, déjà relevée par la Cour, même si elle connaît une lente amélioration liée au rythme d'exécution du plan U3M, confirme la persistance des difficultés que le ministère éprouve pour maîtriser la gestion des crédits d'investissement.

Les dépenses totales de la section budgétaire s'élèvent en 2002 à 8 785 M€, soit une progression de 3,6% par rapport à l'exercice précédent. Conformément à ce qui avait été constaté en 2001, les dépenses ordinaires et les dépenses en capital connaissent des évolutions contraires : si les premières augmentent de 4%, les dépenses en capital baissent de 0,8%.

**D - URBANISME ET LOGEMENT**

Sur la période 2000-2002, le volume des crédits affectés à l'urbanisme et au logement est resté stable.

Tableau 64 – Ressources disponibles en AP – LPM 1997-2002

*en euros*

<b>Titre</b>	<b>2000</b>	<b>% / 1999</b>	<b>2001</b>	<b>%/ 2000</b>	<b>2002</b>	<b>%/ 2001</b>
III	16 614 941	+218	17 074 290	+3	17 069 796	0
IV	5 374 117 206	-1	5 483 961 296	+2	5 389 061 683	-2
V	24 987 156	+44	36 696 613	+47	31 318 000	-15
VI	1 932 088 994	+29	1 894 954 700	-2	1 865 492 000	-2
<b>Total</b>	<b>7 347 808 297</b>	<b>+6</b>	<b>7 432 686 899</b>	<b>+1</b>	<b>7 302 941 479</b>	<b>-2</b>

Toutefois, la structure budgétaire reste déséquilibrée. En effet, le titre IV représente 73,8% du budget de l'urbanisme et du logement en 2002 (72,5% en 2000 et 73,78% en 2001) et 76,6% des dépenses (75% en 2001 et 74,5% en 2000). Le chapitre 46-40 « contribution de l'État au financement des aides à la personne » représente à lui seul 97% des crédits de ce titre qui comprend quatre chapitres budgétaires.

De même, le titre VI qui représente 25,2% du budget en 2002 (26,4% en 2000 et 26,2% en 2001), bien que constitué de quatre chapitres budgétaires, voit ses crédits majoritairement absorbés par le seul chapitre 65-48 « construction et amélioration de l'habitat », tant en crédits disponibles (93,6% en AP et 93,9% en CP) qu'en dépenses nettes (95,7% en AP et 95,5% en CP).

En outre, il convient de souligner que le budget est désormais partagé entre deux autorités. En effet, le décret n° 2002-979 du 12 juillet 2002 fixant les attributions du ministre délégué chargé de la ville et de la rénovation urbaine, précise que ce ministre dispose de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC), placée sous l'autorité conjointe du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

En réalité, cette modification n'a eu, en 2002, que peu d'incidence dans l'emploi et la consommation des crédits gérés par la DGUIHC. Dans cette perspective, cette direction a prévu au PLF 2003 d'identifier, au sein du chapitre 65-48 les crédits réservés à la politique de la ville (250 M€), en réactivant l'ancien article 80 (ex-PAH), pour mener des opérations dans les zones urbaines sensibles (ZUS), de grands projets urbains (GPU) et de renouvellement urbain (ORU).

## E - JUSTICE

### 1) - Des moyens en accroissement réguliers tendant à s'accumuler

Le budget de la justice est caractérisé par une augmentation très régulière de ses moyens depuis plusieurs années. Ainsi en LFI 2002 il représente 1,81% du budget de l'État (4,68 Md€ en dépenses ordinaires et crédits de paiement), alors qu'il n'en représentait que 1,69% en 2000 (4,16 Md€). La LFI 2003, premier exercice de la programmation définie dans la loi d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002, confirme cette tendance, le budget du ministère atteignant 1,84% du budget de l'État (plus de 5 Md€).

Le ministère n'apparaît pourtant pas en mesure d'absorber cette augmentation régulière de ses budgets, comme l'atteste le niveau des reports effectués d'année en année sur les dépenses de fonctionnement (plus de 190 M€ sur l'état H de 2001 sur 2002) ou celle des autorisations de programme non utilisées (plus de 490 M€ de reliquats sur le titre V en 2001, chiffre du reste sous-évalué compte tenu des crédits délégués mais non engagés effectivement). Ainsi le ministère accumule des moyens sans les consommer ou les redéployer et les reports tendent à se pérenniser, les mesures de régulation budgétaire accentuant encore la tendance. Cette situation résulte de l'organisation propre du ministère. Une autre forme de gestion, qui rendrait les données de la loi de finances plus sincères serait pourtant possible, à condition qu'elle soit fondée sur une prévision réaliste et précise des volumes de dépenses réalisables. La mise en œuvre progressive de la nouvelle loi organique sur les lois de finances devrait permettre un meilleur ajustement des moyens ouverts.

### 2) - Des dépenses de rémunérations en hausse

Les dépenses de rémunérations (2 466,5 M€ hors cotisations et prestations sociales) ont augmenté de 7,9% en 2002 sous l'effet de l'augmentation des effectifs (2,75% de 2001 à 2002) et surtout des rémunérations individuelles versées aux personnels du ministère.

Aux compensations accordées dans le cadre du passage à l'ARTT se sont ajoutées les revalorisations des rémunérations principales et des régimes indemnitaires déjà engagées depuis plusieurs années. L'augmentation des dépenses indemnitaires a été accompagnée d'un accroissement de la diversité des primes versées par chaque direction qui cherche à s'adapter aux cas particuliers sans moduler celles existantes. Cela va à l'encontre des recommandations de la Cour dans ses rapports publics sur la fonction publique qui préconisait une simplification des régimes indemnitaires.

Malgré l'augmentation des dépenses, le taux de consommation est relativement faible pour ce type de crédits (95,5%) et dégage un excédent de crédits substantiel (114,7 M€).

### 3) - Des dépenses de fonctionnement en augmentation, avec des reliquats significatifs sur certains chapitres

Les dépenses ordinaires, autres que les dépenses de personnels progressent de 7,8% (102,4 M€), et plusieurs chapitres connaissent une augmentation particulièrement forte. Ainsi les dépenses de fonctionnement de l'administration générale augmentent de 9,7%, celles des prestations de la PJJ pour le secteur habilité ou le secteur conventionné de 12%, celles de santé des détenus de 13,7%, celles de subvention de fonctionnement aux établissements publics (école nationale de la magistrature, école nationale d'administration pénitentiaire et agence de maîtrise d'ouvrage) de 19%, ces hausses étant liées à l'évolution de l'activité et aux recrutements. Les frais de justice connaissent à nouveau en 2002 une augmentation sensible (+10% soit 28 M€), après une certaine stabilisation les deux années précédentes.

Malgré ces augmentations, le taux de consommation demeure relativement médiocre pour les dépenses de fonctionnement (93,5%), et le reliquat en fin de gestion est élevé (99,7 M€). L'analyse détaillée des chapitres permet de constater que plusieurs d'entre eux connaissent de façon chronique des reliquats élevés en fin de gestion et des taux de consommation faibles. Il s'agit notamment des chapitres 34-98 « Administration générale. Moyens de fonctionnement et de formation » (90%), 37-92 « services judiciaires. Moyens de fonctionnement et de formation » (91,7%) et 37-98 « Services pénitentiaires. Moyens de fonctionnement et de formation » (93,4%) et surtout le 37-33 « PJJ prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné » (84%). Ces trois derniers chapitres dégagent respectivement 19 M€, 23,5 M€ et 45,7 M€ de reliquats. L'existence de telles marges illustre une logique d'accumulation de moyens, sans effort réel de prévision des dépenses et d'estimation de la capacité réelle à les exécuter.

Les gels de crédits et les objectifs de reports imposés par le ministère chargé du budget ne font qu'accentuer ce phénomène en empêchant l'étalement des dépenses sur l'année. De plus, les opérations de régulation budgétaire conduisent à différer des dépenses de renouvellement de matériel sans agir sur les dépenses de fonctionnement courant ; l'exemple en est donné de façon très claire avec le chapitre 34-34 « PJJ moyens de fonctionnement et de formation », puisque les dépenses de fonctionnement courant progressent très sensiblement alors que l'effort imposé par la régulation porte sur les dépenses d'achats de matériels et de grosses réparations.

#### **4) - Des moyens d'investissement très élevés inégalement consommés**

La LFI 2002 était marquée par une baisse sensible des inscriptions d'autorisations de programme (-13%) et de crédits de paiements du titre V (-6,8%) qui représentaient respectivement 360,5 M€ et 190,6 M€. Toutefois, le stock considérable d'autorisations de programme des années antérieures non utilisées (496 M€) et les reports de CP (158 M€) ont augmenté sensiblement les moyens disponibles pour la gestion 2002.

Or, le volume des autorisations de programme utilisé (282,9 M€) diminue de 23% par rapport à 2001 et le taux de consommation n'est que de 32% (contre 42% en 2001). Ce taux ne reflète qu'imparfaitement la situation réelle, dans la mesure où les autorisations de programme déléguées au niveau déconcentré sont systématiquement comptabilisées comme utilisées, qu'elles aient ou non donné lieu à un engagement. Cette année, le phénomène est encore accentué par les délégations effectuées vers l'agence de maîtrise d'ouvrage des autorisations de programmes correspondant aux opérations déléguées. La faible consommation est, comme en 2001, expliquée pour l'essentiel par l'absence de décision concernant le site du nouveau TGI de Paris et le retard pris dans la consommation des moyens accordés pour des réalisations neuves et les rénovations des grands établissements des services pénitentiaires.

La consommation des crédits de paiement du titre V augmente fortement sur l'exercice, confirmant la tendance observée en 2001 pour atteindre 316,7 M€, soit plus de 90% des crédits disponibles contre 61% en 2001. Dans une certaine mesure, ce niveau de consommation illustre la poursuite de la construction d'établissements pénitentiaires et de palais de justice, engagée au cours des exercices précédents, et les efforts conduits pour mieux piloter les dépenses déconcentrées. Toutefois, ce taux est sensiblement gonflé par la délégation à l'agence des crédits de paiement correspondant aux opérations déléguées, sans que leur consommation complète soit effective.

La LFI 2003, première année de la loi de programme, est marquée par une augmentation très sensible des moyens du titre V (+193% pour les AP et +59% pour les CP). Malgré une certaine amélioration des taux de consommation des crédits de paiement, quelques inquiétudes subsistent sur la capacité du ministère et de son agence de maîtrise d'ouvrage à utiliser de tels moyens supplémentaires.

## F - AFFAIRES ÉTRANGÈRES

### 1) - Au vu de l'exercice 2002, la Cour prend acte de certaines évolutions positives

a) En ce qui concerne les charges de personnel, le ministère continue d'améliorer l'information sur les emplois et les effectifs, notamment dans le « vert » budgétaire et à l'occasion de sa réponse au rapport public de la Cour de 2002. Il recense ainsi, en 2001, 31 239 emplois dont « *il détient la maîtrise* ». Dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique, il n'y aurait que des avantages à ce que le ministère produise, dès le projet de loi de finances, de telles données, aujourd'hui encore très dispersées, sous la forme d'un tableau rassemblant les trois cercles d'emplois qu'il distingue.

b) En matière de reports, dont le niveau élevé constitue une caractéristique notable du ministère, une réduction a pu être enregistrée, à périmètre constant. Si les reports de 2001 sur 2002 représentent 17,5% de la dotation initiale, soit un accroissement très sensible de 61,1% pour l'ensemble du budget, sans la contribution au fond européen de développement (FED) ils ont enregistré une diminution de 1,4%. A périmètre constant, ils ne représentent plus que 10,2% des dotations initiales contre 11,7% à l'exercice précédent. Ils sont en outre plus concentrés, deux chapitres seulement étant responsables des deux tiers des reports (dont un seul pour 45%) contre trois chapitres concentrant 56% du total en 2001.

c) Le ministère a bénéficié au deuxième semestre d'un effet de change-prix favorable de 7,1 M€. L'effet défavorable sur le premier semestre a amplifié les effets de la régulation budgétaire. Cette évolution contraste fortement avec les exercices précédents : perte de 25 M€ en 2001 soit un écart de 0,75% par rapport à la LFI ; perte de 66 M€ en 2000, soit un écart de 2% sur la LFI. Le ministère est évidemment étranger à cette évolution, due à la dépréciation du cours du dollar et à un différentiel d'inflation plus réduit que prévu.

Cet effet, combiné à l'extinction de certaines opérations de maintien de la paix, a contribué à réduire sensiblement les contributions obligatoires aux dépenses internationales.

d) La dynamique de la déconcentration s'est poursuivie, les crédits déconcentrés à l'étranger ayant enregistré une croissance significative. Concernant 155 postes dans 85 pays, ils ont atteint un total de 138,5 M€ (+77,2%) dont 61,8 M€ en titre III et 76,7 M€ en titre IV.

### 2) - A l'inverse, la Cour regrette que certaines tendances aient été poursuivies, dont le ministère n'est d'ailleurs qu'en partie ou pas du tout responsable

a) La discordance entre crédits disponibles et dotations initiales s'est fortement accrue.

Tableau 65 – Modifications législatives et réglementaires - 1999-2002

En millions d'euros

	2002	2002/01	2001	2001/00	2000	2000/99	1999	1999/98
	M€	%	M€	%	M€	%	M€	%
<b>LFI</b>	<b>3629,6*</b>	<b>7,8*</b>	<b>3 368,0</b>	<b>+5,1</b>	<b>3 196,1</b>	<b>0,7</b>	<b>3 172,7</b>	<b>- 0,5</b>
LFR (ouvertures)	324,1	68,5	192,3	6,9	179,0	410	43,6	- 0,6
Annulations (yc LFR)	121,2	633	-19,1	433	- 4,4	-72	-16,1	- 52,3
Virts.Trsf.Répart.	-65,1	78,9	- 36,4	ND	16,3	338	4,8	38
Fonds de concours	15,5	-12	17,6	- 125	39,7	5,5	37,5	- 7,8
Reports	635,2**	61,1**	394,3	- 8,1	426,2	7,6	396,3	22%
<b>Total des modifications</b>	<b>788,5</b>	<b>25,5</b>	<b>548,7</b>	<b>- 19,7</b>	<b>656,8</b>	<b>40,8</b>	<b>466,3</b>	<b>20,4</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>4 418,1***</b>	<b>12,8***</b>	<b>3 916,7</b>	<b>1,6</b>	<b>3 852,9</b>	<b>5,9</b>	<b>3 639,0</b>	<b>1,7</b>
Crédits ouverts/LFI	+21,7%		+16,3%		+20,1%		+14,7%	

\*3 411,1 M€ et +1,3% hors FED ; \*\*349,4 M€ et -11,4% hors FED ; \*\*\*3 821,8 M€ et -2,4% hors FED.

La modification du périmètre liée au rattachement des charges du FED au budget du ministère, qui représentent 6% du total ministériel en dotations initiales et 13,5% en crédits ouverts, a joué un rôle essentiel dans cette évolution. Avec +7,8%, le budget a ainsi connu une progression forte des dotations initiales, réduite cependant à une croissance de 1,3% hors FED. Pour les crédits ouverts, la croissance très forte de 12,8% correspond à une réduction de 2,4% à périmètre constant.

Tableau 66 – Evolution des dotations initiales et des crédits ouverts - 1999-2002

	En %				
	2002	2002 hors FED	2001	2000	1999
LFI	+ 7,8%	+1,3%	+ 5,1%	+ 0,7%	- 0,5%
Crédits ouverts	+12,8%	-2,4%	+1,6%	+ 5,9%	+ 1,7%

Cette modification du périmètre s'est traduite, au-delà des apparences, par un transfert négatif au détriment du budget du ministère.

La régulation budgétaire de 2002 (gels quatre fois supérieures à ceux de 2001, annulations quatre fois supérieures à 2001, 17 fois supérieures à 2000 et 4,7 fois supérieures à 1999) a contribué à faire perdre, une fois de plus, une bonne partie de son sens à l'autorisation parlementaire en retirant toute lisibilité à la notion de crédits ouverts et *a fortiori* de crédits votés.

b) La pratique de la sous-dotation systématique de certains chapitres s'est poursuivie. En ce qui concerne les contributions obligatoires aux dépenses internationales, la sous-dotation très nette du chapitre, comme les années antérieures (+0,5% en LFI, alors que le déficit à venir était estimé à 120 M€) a contraint à une dotation en LFR d'août de 110 M€. Cette sous dotation chronique a été corrigée pour l'exercice 2003 par un accroissement de 65 M€ de la dotation, remise à niveau qui doit être appréciée comme un effort de sincérité budgétaire, mais qui restera insuffisante puisque le déficit prévisionnel pour 2003 est encore estimé à 35,6 M€.

La participation de la France au FED (chapitre 68-02) est encore plus caractéristique de cette pratique. Avec une dotation très insuffisante en LFI (218,5 M€) et malgré des reports records, supérieurs à la dotation initiale (285,7 M€), les crédits disponibles n'ont permis de répondre entièrement qu'aux trois premiers appels de fonds. Ils n'ont pas permis d'honorer la totalité de la troisième tranche du FED, appelée début juillet. La demande de décret d'avance formulée par le ministère n'ayant pas eu de suite, cette défaillance a généré des intérêts de retard. Si la dotation de 137 M€ en LFR d'août a permis par la suite d'honorer les engagements, l'erreur grossière de prévision sur le volume des appels de fonds pour 2002 a contraint d'annuler 44,95 M€ en fin d'exercice. De tels mouvements erratiques, qui portent au demeurant sur des montants considérables, et qui sont sources de dépenses supplémentaires, laissent perplexe sur la gestion de ce chapitre.

## **G - MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

### **1) - Les problématiques spécifiques du MINEFI et leur traduction dans le budget du ministère**

#### ***a) - La stabilisation du périmètre du ministère***

Le périmètre du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) a été stabilisé en LFI 2002 et 2003 après une période 1998-2001 au cours de laquelle son périmètre s'était accru sous l'effet de plusieurs facteurs. Il s'agissait de la réintégration de dépenses extra-budgétaires et de l'inscription en LFI de crédits auparavant rattachés par fonds de concours, du transfert des crédits des secrétariats d'État à l'industrie, au commerce et à l'artisanat et du transfert en LFI 2000 de crédits auparavant inscrits au budget des charges communes et recouvrant différents dépenses administratives, des dépenses d'action internationale et des dépenses d'action économique.

En 2002, les modifications de périmètre sont restées relativement limitées :

Le seul transfert modifiant le périmètre du budget de moyens en LFI 2002 a concerné pour un montant de 86,2 M€, les frais d'actes versés aux huissiers au titre des poursuites exercées par le Trésor public depuis le chapitre 15-03 du budget des *charges communes* vers le chapitre 34-98 de la DGCP. En outre, est intervenue en LFI 2002 la budgétisation de 4,3 M€ de dépenses de fonctionnement des conservations des hypothèques, jusque-là financées sur un compte de tiers. Cette stabilité de périmètre reflète notamment le fait que le dispositif des dépenses extrabudgétaires n'a guère évolué en 2002. Pour la DGDDI, le compte 466-123 « remises sur ventes au détail des tabacs manufacturés » n'est toujours pas budgétisé malgré les demandes répétées de la Cour. Le solde de ce compte s'établit en 2002 à 10,1 M€. En ce qui concerne la DGI, si la rémunération des conservateurs des hypothèques a été fiscalisée dans le PLF 2002, les emplois des conservateurs ne sont toujours pas inscrits en lois de finances, et leurs rémunérations ne sont pas comptabilisées en exécution dans le budget général. De même, les recettes du compte 466-176 « Frais de services des comptables du Trésor en Polynésie française » de la DGCP n'ont pas été régularisées, mais des travaux sont actuellement conduits pour examiner les conditions d'une éventuelle mise en œuvre d'un dispositif conventionnel entre les services déconcentrés du Trésor et ceux du territoire ouvrant la voie à une budgétisation par voie de fonds de concours.

#### ***b) - L'impact de la réforme-modernisation et de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail sur les emplois et les effectifs reste à réaliser***

L'ARTT est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002. Sa mise en œuvre avait été anticipée dès le 1<sup>er</sup> octobre 2001 pour 60% des effectifs du ministère. En outre, différents chantiers de modernisation ont été engagés ou poursuivis. Il s'agit de la « mise en mouvement » de Bercy exposée par le ministre en octobre 2002 qui vise à accroître la performance et l'efficacité de l'ensemble du ministère, des grands chantiers informatiques et du chantier de la décentralisation, enfin de la remise à plat des procédures de traitement de masse.

Ces différentes évolutions devraient avoir un impact notable sur la productivité des agents et, partant, sur l'évolution des effectifs. Une évaluation chiffrée de cet impact semble nécessaire, même s'il s'agit de mesures récentes et de longue haleine dont il est difficile de mesurer dès à présent tous les effets.

### **c) - Le nouveau régime indemnitaire**

Le ministère a achevé en 2002 la régularisation de ses régimes indemnitaires, conformément aux engagements pris vis-à-vis du Parlement et de la Cour des comptes.

Après une phase de rebudgétisation et d'inventaire, le ministère a travaillé à une régularisation qui s'inscrit dans l'architecture commune à l'ensemble des départements ministériels. Le schéma mis en place présente :

- un niveau interministériel fondé sur les décrets du 14 janvier 2002 instituant l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et rénovant le dispositif des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS).
- un niveau ministériel se fondant sur la prime de rendement issue du décret du 6 août 1945 et, pour sa partie fonctionnelle, sur un décret du 2 mai 2002 instituant une allocation complémentaire de fonctions et douze arrêtés d'application par direction, service ou corps.

Un décret spécifique a été mis au point, pour les cas dans lesquels ce dispositif se révélerait nécessaire, de manière à conserver à l'agent, à situation inchangée, sa rémunération brute globale annuelle antérieure à compter de la mise en œuvre du nouveau dispositif indemnitaire, par le versement d'une indemnité différentielle.

### **2) - Les grandes données de l'exécution budgétaire**

Pour l'ensemble du ministère, les crédits votés sont en progression de 0,7% de 2001 à 2002 et de 0,8% si l'on tient compte de l'impact des modifications de périmètre. Les dépenses nettes progressent de 2,2% à périmètre constant.

Quelques remarques peuvent être faites concernant les dépenses du titre III :

Après deux années de baisse consécutives, le nombre d'emplois ouverts au budget augmente de 0,4% au total entre 2001 et 2002 (-0,3% de 1999 à 2000 et -1,1% de 2000 à 2001). Les effectifs progressent légèrement entre 2001 et 2002 en équivalent temps plein (0,4%), mais les effectifs réels diminuent de 1,8%. Un recours décroissant au temps partiel suite à la mise en place de l'ARTT pourrait constituer une explication.

Avec 8,7 Md€ dans le PLF 2003, les crédits de rémunération, de pensions et de charges sociales connaissent une augmentation de 0,2% par rapport à 2002. En 2003, les crédits de rémunération, de pensions et de charges sociales représentent 58% de l'ensemble de la section. Cette part est en baisse de 1,8% par rapport à 2002.

En 2002, le total des lignes souples<sup>(159)</sup> s'élève en 2002 à 247,1 M€, ce qui représente 5,7% des crédits concernés. Le niveau reste donc anormalement élevé (5,8% en 2001 et 6,1% en 2000). En outre, le coût total de la NBI a progressé de 1,2% par rapport à 2001.

Si les dépenses de personnel ont progressé de 3% de 2001 à 2002, la hausse des dépenses de crédits indemnitaires est de 4,3%, avec une augmentation des crédits en LFI de 4,9%.

En ce qui concerne les autres dépenses du titre III, il est à noter que les deux chapitres de création récente consacrés au financement du processus de réforme de la gestion publique et de

---

<sup>(159)</sup>La ligne souple, inscrite en loi de finances, est égale à la différence entre, d'une part, le montant de crédit résultant de l'application aux emplois inscrits en loi de finances de l'indice moyen par grade, et, d'autre part, une évaluation des crédits nécessaires au cours de l'exercice compte tenu de la situation réelle des personnels et des évolutions prévisibles.

modernisation du ministère ont des taux de consommation faibles en 2002 et en baisse par rapport à 2001. Pour le 37-92 « réforme modernisation du MINEFI » le taux de consommation est de 39% en 2002. Il est de 35% pour le 37-93 « actions de modernisation budgétaire et comptable ». Dans ce dernier cas, le retard pris dans le bouclage de certains marchés complexes peut être un élément d'explication.

### **3) - La régularité de la gestion**

Les modifications de crédits opérées par voie réglementaire ont un effet décroissant sur les crédits votés du ministère. Alors qu'elles en représentaient 9% en 2000 et 6,7% en 2001, elles atteignent 6% en 2002. Leur impact est positif pour l'ensemble du ministère. Il est en revanche négatif si l'on considère uniquement les services financiers. Globalement, alors qu'il avait tendance à s'accroître en valeur absolue depuis 1999 (-4% en 1999, -8% en 2000, -10,2% en 2001), il diminue en 2002 (-9,5%) en raison du niveau des transferts effectués vers la section des charges communes en cours d'année, et de la diminution des rattachements de fonds de concours.

La régulation 2002 a été difficile pour les gestionnaires. Il s'agissait d'une régulation longue, allant de mai à août et sans visibilité sur la durée du blocage. La prolongation de la première phase (régulation républicaine), au-delà du 31 juillet a pu, ponctuellement, perturber les services. Le budget du ministère étant principalement un budget de moyens, les marges de manœuvre sont relativement limitées et l'application de mesures de régulation strictes peut entraîner des phénomènes de report de charges sur l'exercice suivant. Certaines directions ont pu connaître des difficultés à faire face à certaines dépenses inéluctables.

## H - ECOLOGIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le budget du ministère de l'environnement est encore en 2002 un des budgets de l'État ayant la plus forte croissance : il augmente de 7,4% en LFI, après une progression de 9% en 2001. Les fortes fluctuations de ce budget au cours des dernières années sont dues essentiellement à l'attribution de nouvelles ressources à l'ADEME depuis 1999 (en contrepartie de la perte de ses ressources fiscales), à la création du FNSE en 2000 et au rattachement de l'IPSN en 2001.

Il demeure que certains chapitres font encore l'objet de surdotations. Cependant, les modifications intervenues à la baisse en cours d'année 2002 ont permis un rapprochement des dotations avec les besoins réels, au point que le budget de l'environnement continue, mais à un moindre degré, de mériter le qualificatif d'insincère que lui avait prêté la Cour des comptes.

Le taux de consommation des crédits disponibles, de 66,7%, a augmenté en 2002 par rapport à 2001 (50%).

Ce budget s'établit en LFI à 769,4 M€. Les modifications de crédits, qui s'élèvent à 379,7 M€, tiennent essentiellement au volume des reports de crédits, à hauteur de 544,7 M€. Au total, les crédits disponibles sont de 1 149,1 M€. Ils augmentent de 4,1% par rapport à 2001.

Les dépenses nettes s'élèvent à 766,4 M€. Le taux de consommation pour l'ensemble du budget s'établit ainsi à 66,7%, marquant une amélioration par rapport à 2001, puisqu'il était alors de 50,4%. Mais le ministère de l'environnement continue d'être en état de sous-consommation chronique, et le montant des reports sur 2003 demeure très élevé.

Les subventions à l'ADEME contribuent à faire baisser le taux de consommation, car ces subventions n'ont pratiquement pas été versées à l'agence, dont les ressources antérieures encore disponibles étaient suffisantes.

Cependant, certains chapitres enregistrent toujours un faible taux de consommation. Parmi ceux ayant un taux inférieur à 80 %, on relève les chapitres 57-10, 57-20 et 57-91 (45%), et enfin 67-20 et 67-30.

En dépit des aléas de la consommation du chapitre 57-10, la Cour réitère sa recommandation d'une inscription systématique d'une dotation de base, telle qu'elle était prévue par les textes, pour faire face aux dépenses d'urgence dans le cadre du plan Polmar.

En consolidant le budget de l'environnement avec celui du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE), le taux de consommation global est de 62% en 2002 (48% en 2001).

Le FNSE a été doté en LFI de 81,6 M€ de prélèvements sur les agences de l'eau et de 1,8 M€ de recettes diverses. Ses crédits, égaux aux recettes en LFI, ont été abondés par 95,3 M€ de reports de 2001. Le taux de consommation des crédits du FNSE stagne et continue d'être insuffisant en 2002, puisqu'il s'établit à 34%, contre 26% en 2001.

Sur les années 2000 à 2002, les agences de l'eau ont versé 234,1 M€ au FNSE qui n'en a utilisé que 116,5 M€. L'affectation de ces ressources au budget général aurait sans doute permis une meilleure utilisation, comme le notait déjà la Cour dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000.

Les redevances perçues par les agences de l'eau devant être adaptées à leurs programmes, conformément aux dispositions législatives qui les régissent, elles auraient pu être diminuées au

lieu d'être affectées indirectement au financement du FNSE, qui n'en avait pas un besoin urgent.

Enfin, la gestion du ministère appelle les observations suivantes :

- les crédits de personnel augmentent en raison notamment de la création de postes budgétaires (414 au total, essentiellement en administration centrale et dans les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Par ailleurs, le ministère continue de régulariser les mises à disposition, dont il bénéficie gratuitement de la part de divers organismes, et de résorber l'emploi précaire ;
- le plan pluriannuel de modernisation 1999-2002 arrive à son terme. En plus des créations d'emplois, des contrats d'objectifs avec des établissements publics et des conventions avec les associations ont été signés. Le contrôle de gestion se met à peine en place ;
- le ministère a bénéficié pour sa gestion de l'accès au système ACCORD pour l'administration centrale, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, et à l'infocentre INDIA pour les services déconcentrés. La fonction personnel reste cependant à informatiser. En outre, quelques difficultés sont apparues au cours de l'expérimentation, notamment au passage de l'année 2002 à l'année 2003 sur la comptabilisation des autorisations de programme.

## I - JEUNESSE ET SPORTS

### 1) - L'évolution pluriannuelle

En loi de finances initiale pour 2002, 540,5 M€ ont été alloués au ministère de la jeunesse et des sports, soit une hausse de 3,4% par rapport aux crédits ouverts en 2001 pour un montant de 522,6 M€. Il s'agit du cinquième budget en augmentation depuis 1998. La progression globale des crédits ouverts est ainsi de 20,3% pour la période 1998-2002.

Le poids de cette évolution doit cependant être corrigée par diverses considérations.

- cette évolution, bien que supérieure à la progression moyenne du budget de l'État, porte sur des masses qui demeurent globalement modestes. Le ministère de la jeunesse et des sports est, en effet, de tous les ministères, celui dont le budget était le plus faible (0,2% du budget de l'État en 2002) ;
- elle est nettement plus faible en exécution. En 2002 compte tenu, en particulier, des mesures de régulation budgétaire (qui diminuent les crédits réellement disponibles de 48,7 M€), les dépenses nettes, à 508,6 M€, sont d'un niveau pratiquement équivalent à celles de 2001 (508 M€), soit une progression de seulement 0,1%. L'augmentation pour la période 1998-2002 n'est ainsi que de 10,5%. L'examen sur une période de onze ans (de 1992 à 2002) montre même un recul de 15,6% de la part du budget du ministère de la jeunesse et des sports dans le total du budget de l'État (0,243% en 1992, et seulement 0,205% en 2002 du budget général de l'État).

### 2) - La part significative des comptes d'affectation spéciale

Le budget du ministère de la jeunesse et des sports ne retrace cependant pas la totalité des moyens dont dispose réellement ce département, en raison de l'existence de deux comptes d'affectation spéciale<sup>(160)</sup> :

- le fonds national de développement du sport (FNDS) : 250,4 M€ de recettes en 2002 ;
- le fonds national de développement de la vie associative (FNDVA) : 8,02 M€ de recettes pour 2002.

Le FNDS représente à lui seul une majoration de 38% des crédits du ministère (soit 27% des crédits totaux), et permet de tripler les crédits d'intervention affectés au développement des activités sportives. De surcroît, le rythme de progression de ses recettes est plus fort que celui des crédits ordinaires : +10,1% entre 2000 et 2001 et 12,6% entre 2001 et 2002

En tenant compte des dotations inscrites aux deux comptes d'affectation spéciale, les moyens de paiement du ministère ont atteint 756,2 M€ et sont en progression d'environ 6,3% par rapport à l'année précédente et de 25,3% pour la période 1998-2002.

---

<sup>(160)</sup> En exécution, les dépenses et les recettes des fonds ont respectivement été de 204 M€ et 250 M€ pour le FNDS et de 7,1 M€ et 8 M€ pour le FNDVA.

Tableau 67 – Crédits inscrits en LFI - 1998-2002

*En millions d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002	02/01
LFI Crédits votés	445,4	464,5	484,8	522,6	540,5	3,4%
FNDS	154,6	154,6	166	182,8	205,8	12,6%
FNDVA	3,7	3,7	6,1	6,1	9,9	62,3%
<b>Total</b>	<b>603,7</b>	<b>622,8</b>	<b>656,9</b>	<b>711,5</b>	<b>756,2</b>	<b>6,3%</b>

### **3) - La séparation des sports et de la jeunesse dans la nouvelle organisation gouvernementale, mise en place à partir de mai 2002 et ses conséquences budgétaires**

Le décret du 17 juin 2002 relatif à la composition du gouvernement et les décrets du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre des sports et du 4 juillet 2002 relatif aux attributions du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, ont modifié le périmètre du ministère de la jeunesse et des sports qui a laissé la place à un ministère uniquement consacré aux sports. Les attributions relatives à la jeunesse ont été dévolues au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Cette réorganisation a entraîné des transferts de crédits en 2003 au profit du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pour un montant de 141,1 M€, représentant un peu plus du quart du budget de l'ancien ministère. Toutefois, jusqu'à la fin de l'exercice 2002, la direction du personnel et de l'administration du ministère des sports a continué à assurer la gestion et le suivi de l'ensemble des crédits inscrits au budget 2002 de l'ancien ministère.

## J - SOLIDARITÉ

### 1) - La traduction budgétaire des objectifs du ministère

La création en 2002 de deux ministères compétents pour le secteur santé-solidarité n'a pas eu d'incidence sur l'agrégat support « gestion des politiques de santé et de solidarité », qui leur est commun. Elle s'est traduite en revanche - dans le secteur « solidarité » - par la création d'un agrégat supplémentaire « famille et personnes handicapées », issu de la recomposition du périmètre des agrégats de crédits d'intervention antérieurs.

Cette nouvelle répartition par agrégat reste imparfaite pour deux raisons principales. Elle comporte un agrégat « développement social » au contenu hétérogène, et les agrégats, construits selon la logique des publics cibles, peuvent contenir des chapitres budgétaires bâtis selon une autre logique, telle que celle de la nature des opérations, qui n'ont pas été sous-répartis en fonction des publics concernés.

Des discussions et négociations sont en cours entre la direction du budget et la DAGPB pour reconsidérer la présente répartition par agrégat.

Tableau 68 – Crédits inscrits en LFI - 1998-2002

	<i>En %</i>
<b>Agrégats 2002</b>	<b>% poids agrégat / total crédits</b>
31 : « gestion des politiques de santé et de solidarité »	6,5%
23 : « développement social »	2%
24 : « intégration et lutte contre les exclusions »	37,2%
25 : « famille et personnes handicapées »	44,8%

L'évolution des crédits de la solidarité, selon la nouvelle nomenclature budgétaire, est la suivante :

Tableau 69 – Evolution des crédits (LFI 2002 – PLF 2003)

	<b>LFI 2002</b>	<b>PLF 2003</b>	<b>Évolution (en %)</b>
<b>Crédits de la responsabilité du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité</b>			
Intégration et lutte contre l'exclusion	5 473	5 750	5,0
Développement social	309	310	0,3
<b>Total</b>	<b>5 782</b>	<b>6 060</b>	<b>4,8</b>
<b>Crédits de la responsabilité du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées</b>			
Famille et personnes handicapées	6 548	6 936	5,9
<b>Crédits de la responsabilité conjointe des deux ministères</b>			
Gestion des politiques de santé et de solidarité	982	1 009	2,75
<b>Total</b>	<b>13 262</b>	<b>14 005</b>	<b>5,6</b>

## 2) - Les grandes fonctions budgétaires

Les crédits ouverts au budget général 2002 au titre de la solidarité se répartissent comme suit :

Tableau 70 – Crédits ouverts en 2002

*En millions d'euros*

Crédits ouverts	titre III personnels	titre III hors personnel	titre IV	titre V	Titre VI	total
montants	563,8	501,7	15 063,6	9,1	18,8	16 157,0
%	3,5%	3,1%	93,2%	0,1%	0,1%	100%

Les poids relatifs restent très semblables d'une année sur l'autre, toutefois, le poids relatif des crédits de fonctionnement (titre III hors personnel) augmente (1,6% en 2001, 3,1% en 2002) du fait du fonds de concours Biotox.

## 3) - Quelques caractéristiques du budget en 2002

A la clôture de l'exercice 2002, il restait à régulariser 153 agents, alors qu'était constatée une sous-utilisation des crédits ouverts au chapitre 37-12 « remboursement des dépenses de personnel » ;

Une partie appréciable des dettes de l'État (RMI, AAH, AME) a été résorbée par la loi de finances rectificative d'août 2002. Des dettes envers l'assurance maladie étaient toutefois encore constatées au 31 décembre 2002 ;

La contribution de l'État au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'est élevée à 4,4 Md€ en 2002. L'AAH (4,5 Md€ en LFI 2003) est ainsi devenue le premier des minima sociaux.

## ANNEXES

### I - APPLICATION PAR L'ÉTAT DE LA LÉGISLATION RELATIVE À LA SÉCURITÉ SOCIALE (ARTICLE L. 111-6 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES)

#### 1) Cotisations patronales versées par l'État

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, les ministères acquittent sur leurs budgets propres les cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires et des ouvriers de l'État qui étaient auparavant versées de façon centralisée à l'ACOSS à partir du chapitre 33-91 du budget des *charges communes*(161).

Depuis l'exercice budgétaire 2001 les différents ministères sont dotés dès le projet de loi de finances initiale.

Les cotisations versées au titre des agents titulaires se sont élevées à 4 121,5 M€ en 2002, soit une progression de 2,7% par rapport à 2001 (4 012,9 M€).

L'État employeur est également débiteur envers le régime général de cotisations patronales au titre de ses agents non titulaires, pour lesquels les calculs de liquidation sont les mêmes que ceux des personnels titulaires. Les cotisations d'assurance maladie versées à ce titre se sont élevées à 192,7 M€ au titre de 2002, contre 191,9 M€ en 2001, soit une augmentation de 0,4% contre une diminution pour les trois années précédentes (2,9% en 2001, 9,4% en 2000 et 3,1% en 1999).

Les cotisations d'assurance vieillesse ont été de 116,4 M€, en progression de 3,2% par rapport à 2001 (112,8 M€).

#### 2) Charges communes chapitre 33-91 - art. 10 - Versement à la caisse nationale d'allocations familiales (apurement)

L'État verse chaque mois (pour chaque exercice N) au régime général le douzième du montant estimé (en N-1) du solde compensatoire résultant de la différence entre les cotisations dues et les prestations qu'il verse directement à ses agents, étant observé que les cotisations font l'objet d'un calcul macro-économique de la masse salariale « famille » des agents concernés.

L'apurement du solde compensatoire a lieu au cours de l'exercice ou des exercices suivants (à partir de N+1), dès lors que sont connus les montants des prestations réellement versées et mieux appréhendée la masse salariale servant de base au calcul des cotisations. Il en résulte des régularisations qui modifient le montant des douzièmes provisoires fixés par avenant à la convention du 2 mai 1994 et versés au cours des exercices ultérieurs.

---

(161) A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, le budget des *charges communes* ne retrace plus les crédits relatifs au paiement des cotisations patronales maladie incombant aux différents ministères qui étaient inscrits encore en 2000 au chapitre 33-91 de ce budget.

Les versements de l'État au titre de l'apurement CNAF ont été de 1 567,7 M€. Le montant provisoire du solde compensatoire de l'exercice 2002 a été fixé à 1 619,3 M€, en progression de 5% par rapport au solde définitif de 2001 (1 541,9 M€).

Le résultat des exercices antérieurs laisse apparaître un report de charges de 32,7 M€, auquel il faut ajouter le solde de l'exercice d'un montant de 51,6 M€. La charge de l'État ressort provisoirement à 1 652 M€ en 2002<sup>(162)</sup>, soit un solde à nouveau de 84,4 M€ (en augmentation de près de 158% par rapport à l'année précédente).

Tableau 71 - Soldes compensatoires du régime des prestations familiales des personnels de l'État déclarés et dépenses de l'exercice les apurant (budget général)

*En millions d'euros*

		1998	1999	2000	2001	2002
		situation définitive	situation définitive	situation définitive	situation définitive	situation provisoire
Masse salariale N-1 déclarée	N-1 = (1)	43 697	43 916	45 015	45 646	46 482
Taux d'augmentation appliqué à la masse salariale	(2)	0,5%	2,5%	1,4%	1,6%	2,5%
Masse salariale N déclarée	(3) = (1) x [1+(2)]	43 916	45 015	45 646	46 482	47 650
Cotisation en % fixée par arrêté	(4)	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%	5,2%
Cotisations dues	(5)=(3)x(4)	2 284	2 341	2 374	2 417	2 478
Prestations versées par l'État	(6)	851	876	845	875	858
Solde compensatoire	(7)=(5)-(6)	1 433	1 465	1 529	1 542	1 619
Reste dû à la CNAF au titre des années N-1 et antérieures, en fin d'exercice N-1	(8)	-38,9	-100,6	-88,7	7,5	32,7
Dépenses du chapitre 33-91, article 10, du budget des charges communes	(9)	1 495	1 453	1 433	1 517	1 568
Reste dû à la CNAF au titre des années N et antérieures, en fin d'exercice N	(7)+(8)-(9) = (10)	-100,6	-88,7	7,5	32,7	84,4

(162) A partir de la comptabilité auxiliaire de l'État, la Cour procède annuellement à une évaluation de la masse salariale à inclure dans l'assiette de la cotisation familiale versée par l'État.

## II - SUBVENTIONS EXCEPTIONNELLES ACCORDÉES AUX COMMUNES

L'article L. 132.2 du code des juridictions financières prévoit que « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en application des dispositions de l'article L. 235-5 du code des communes et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État* ». Les subventions correspondantes sont attribuées sur le fondement de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel, « *sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières* ». Ces subventions sont destinées à permettre le règlement de dépenses ordinaires lorsque le fonctionnement normal des services municipaux se trouve compromis, malgré un effort fiscal porté au maximum des facultés contributives, et sont fixées au vu du compte administratif en fonction du déficit réel constaté à la clôture de l'exercice. Elles sont financées sur les budgets de l'*intérieur* (chapitre 41-52, art. 10) et de l'*outre-mer* (chapitre 41-91, art. 80).

En 2002, sur le budget de l'*intérieur*, 17 communes en ont bénéficié, pour un montant total de 5 M€. Deux communes, à titre exceptionnel, ont reçu des subventions sans avoir voté leur budget primitif en déséquilibre et par conséquent, sans avis préalable de la chambre régionale des comptes compétente. Il s'agit des communes de Ceton (Orne) et de Largentière (Ardèche), cette dernière connaissant de grandes difficultés financières. Si cette pratique demeure exceptionnelle, elle n'est pas contraire au code général des collectivités territoriales qui ne subordonne par l'aide financière exceptionnelle de l'État à l'adoption ou à l'exécution d'un budget en déséquilibre et à la production d'un avis de la CRC sur saisine du préfet. Par ailleurs, 2,3 M€ ont été attribués à la commune de Nanterre à la suite de l'attentat du printemps 2002 et ont été imputés au chapitre 41-52 en raison de la souplesse d'exécution de ce dernier. Cette subvention forfaitaire a été accordée, à titre exceptionnel, pour lui permettre de faire face aux charges résultant de l'attentat. Sur le budget de l'*outre-mer*, ce sont 6 communes pour un total de 3,1 M€ qui ont bénéficié de subventions exceptionnelles en 2002.

Tableau 72 – subventions versées en 2002 sur la base de l'article L. 2335-2  
en euros

Intérieur (chapitre 41-52, article 10)			Outre-mer (chapitre 41-91, article 80)		
Commune	Département	Subvention	Commune	Département	Subvention
Annonay	Ardèche	170 000	Roura	Guyane	230 000
<b>Largentière</b>	<b>Ardèche</b>	<b>40 000</b>	Saint-Louis de Marie-Galante	Guadeloupe	900 000
Conques	Aveyron	39 000	Terre-de-Bas	Guadeloupe	900 000
Campile	Haute-Corse	15 000	Grand-Rivière	Martinique	150 000
Château Bernard	Isère	35 000	M'Tsangamouji	Mayotte	500 000
Villefontaine	Isère	150 000	Uvea	Wallis et Futuna	370 000
Langogne	Lozère	35 000			
Albestroff	Moselle	20 000			
Terville	Moselle	300 000			
<b>Ceton</b>	<b>Orne</b>	<b>20 000</b>			
Méry	Savoie	150 000			
Fontaine sous Préaux	Seine-Maritime	20 000			
Crégy les Meaux	Seine et Marne	80 000			
Saulcy sur Meurthe	Vosges	61 000			
<b>Nanterre</b>	<b>Hauts de Seine</b>	<b>2 300 000</b>			
Sens	Yonne	1 500 000			
Epinay sous Sénart	Essonne	100 000			
	<b>Total</b>	<b>5 035 000</b>		<b>Total</b>	<b>3 050 000</b>

### III - REPORTS DE CRÉDITS

La lettre du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, en date du 4 septembre 2002, a fixé la date de clôture des écritures 2002 de l'agent comptable central du Trésor au vendredi 24 janvier 2003. Pour la cinquième année consécutive, la clôture de l'exercice est ramenée aux derniers jours du mois de janvier de l'année suivante ; en l'absence d'instruction modificative, les mêmes dispositions continueront à s'appliquer aux gestions suivantes jusqu'à l'entrée en vigueur des règles nouvelles de la loi organique relative aux lois de finances. Il est rappelé cependant que la date officielle de clôture est fixée au 6 février par le décret n°96-1172 du 26 décembre 1996.

#### A - LES DATES DES REPORTS

##### 1) - Budget général (services civils et services militaires)

En 1999, les arrêtés ultimes de reports 1998 avaient été pris en mai et juin : en 2000, des progrès sensibles ont été faits, puis confirmés en 2001 (reports 2000), et surtout 2002, aucun arrêté relatif aux reports 2001 n'ayant été publié après le 10 avril 2002.

En revanche, la date ultime de publication au Journal officiel des reports 2002 sur 2003 (23 avril 2003), identique pour toutes les catégories de crédits concernés, comme celle de la signature des arrêtés correspondants, plus tardive qu'en 2002, est liée à des arbitrages politiques et budgétaires, portant notamment sur les reports de crédits, rendus au printemps.

Pour la même raison, les montants tardivement connus sont globalement en hausse (à l'exception des dépenses en capital civiles), en particulier les crédits relevant de l'état H.

Tableau 73 - Dates ultimes et montant des derniers arrêtés de reports

*En millions d'euros*

	Reports 2000 – 2001			Reports 2001- 2002			Reports 2002 – 2003		
	dates ultimes			dates ultimes			dates ultimes		
	arrêtés	J.O.	montants	arrêtés	J.O.	montants	arrêtés	J.O.	montants
<b>Budgets civils</b>									
Dépenses en capital	2/4/01	8/4/01	1 536	5/4/02	10/4/02	996	17/4/02	23/4/02	0,4
Dépenses ordinaires	13/4/01	26/4/01	0,5	4/4/02	10/4/02	0,3	17/4/02	23/4/02	4 037
<i>dont : - état H LFI</i>	6/4/01	12/4/01	1 599	2/4/02	12/4/02	479	17/4/02	23/4/02	3 478
<i>- dépenses engagées</i>	6/4/01	12/4/01	7	2/4/02	10/4/02	9	17/4/02	23/4/02	280
<i>- fonds de concours</i>	13/4/01	26/4/01	0,5	4/4/02	10/4/02	0,3	17/4/02	23/4/02	279
<b>Budgets militaires</b>									
Dépenses en capital	28/3/01	4/4/01	949	29/3/02	4/4/02	1 014	17/4/02	23/4/02	1 067
Dépenses ordinaires	28/3/01	4/4/01	218	29/3/02	4/4/02	211	17/4/02	23/4/02	795
<i>dont : - état H LFI</i>	28/3/01	4/4/01	217	29/3/02	4/4/02	210	17/4/02	23/4/02	272
<i>- dépenses engagées</i>	28/3/01	4/4/01	1	29/3/02	4/4/02	1	-	-	-

##### 2) - Reports de crédits des budgets annexes

Ces reports sont connus plus tardivement qu'en 2002 et ne diminuent guère globalement. Les principaux concernent les budgets annexes de l'*aviation civile* (220 M€ en clôture 2002 contre 205 en 2001 et 139 en 2000) et des *monnaies et médailles* (20 M€, contre respectivement 40 et 56), qui évoluent en sens contraire.



## IV - VENTILATION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRE ET MINISTÈRE

*En millions d'euros*

Services	Titre 1	Titre 2	Titre 3	Titre 4	Titre 5	Titre 6	Titre 7	Total	Part
A - Services civils									
Affaires étrangères			1 463	1 758	78	880		4 179	1,2%
Agriculture et pêche			1 605	3 852	14	352		5 823	1,7%
<i>Aménagement du territoire et environnement</i>									
Aménagement du territoire			13	69		179		261	n.s.
Environnement			108	349	38	271		766	n.s.
Anciens combattants			45	3 426		0		3 471	1,0%
Culture et communication			1 173	682	302	276		2 433	n.s.
<i>Economie, finances et industrie</i>									
Economie, finances et industrie			9 145	2 224	239	2 438		14 046	4,1%
Charges communes	102 581	796	36 281	3 115		0		142 773	41,8%
<i>Ed. nationale, recherche et tech.</i>									
Enseignement scolaire			35 471	7 280	61	12		42 824	12,5%
Enseignement supérieur			6 661	1 339	124	661		8 785	2,6%
Recherche			2 870	1 223	1	1 964		6 058	1,8%
<i>Emploi et solidarité</i>									
Emploi			1 760	14 789	4	62		16 615	4,9%
Santé et solidarité			1 031	16 129	20	74		17 254	5,1%
Ville			8	270	1	89		368	n.s.
<i>Equip., log., trans. et tourisme</i>									
Services communs			3 416	1	28	60	1	3 506	1,0%
Urbanisme et logement			11	5 529	29	1 651		7 220	2,1%
Transports et sécurité routière			212	5 732	2 307	444		8 695	2,5%
Mer			42	828	71	20		961	n.s.
Tourisme			14	47		14		75	n.s.
Intérieur et décentralisation			7 222	8 398	297	2 952		18 869	5,5%
Jeunesse et sports			316	177	8	7		508	n.s.
Justice			3 675	285	317	0		4 277	1,3%
Outre-mer			179	617	8	287		1 091	n.s.
<i>Services du Premier ministre</i>									
Services généraux			498	610	43	118		1 269	n.s.
SGDN			23		7	0		30	n.s.
Conseil économique et social			31		1	0		32	n.s.
Plan			16	9		1		26	n.s.
<b>Total des services civils</b>	<b>102 581</b>	<b>796</b>	<b>113 290</b>	<b>78 739</b>	<b>3 996</b>	<b>12 811</b>	<b>1</b>	<b>312 214</b>	<b>91,4%</b>
B- Services militaires			17 883		11 070	262		29 215	8,6%
<b>Total du budget général</b>	<b>102 581</b>	<b>796</b>	<b>131 173</b>	<b>78 739</b>	<b>15 066</b>	<b>13 074</b>	<b>1</b>	<b>341 430</b>	<b>100%</b>

## V - COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

	Dépenses	Recettes	Solde de l'année
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Agriculture et pêche			
902-00	186	209	23
902-19	84	89	4
Culture et communication			
902-10	453	447	-6
902-32	15	27	11
Economie, finances et industrie			
902-15	2 543	2 562	18
902-24	5 944	6 126	182
902-31	3	0	-3
902-33	619	619	0
Jeunesse et sports			
902-17	204	251	47
902-20	7	8	1
Equipement, transports et logement			
902-25	77	69	-8
<b>Total comptes d'affectation spéciale</b>	<b>10 136</b>	<b>10 406</b>	<b>270</b>
<i>Comptes de prêts</i>			
Economie, finances et industrie			
903-05	40	20	-20
903-07	255	577	322
903-15		0,3	0,3
903-17	839	630	-208
<b>Total comptes de prêts</b>	<b>1 134</b>	<b>1 227</b>	<b>94</b>
<i>Comptes d'avances</i>			
Economie, finances et industrie			
903-52	222	176	-45
903-53	0,2	0,1	-0,1
903-54	56 221	56 566	345
903-58	5 622	5 599	-23
903-59	3	4	1
<b>Total comptes d'avances</b>	<b>62 068</b>	<b>62 345</b>	<b>277</b>
<i>Comptes de commerce</i>			
Défense			
904-01	53	15	-37
904-03	387	376	-11
904-05	1 937	1 963	26
904-20	723	692	-31
Economie, finances et industrie			
904-06	113	97	-16
904-14	0,01	13	13
904-15	10	16	6
904-22	1 513	1 668	155
Justice			
904-11	21	20	-1
Premier ministre			
904-19	17	17	-1
Equipement, transports et logement			
904-21	789	799	10
<b>Total comptes de commerce</b>	<b>5 563</b>	<b>5 676</b>	<b>113</b>

	Dépenses	Recettes	Solde de l'année
<i>Comptes de règlement</i>			
Economie, finances et industrie			
905-10			
<b>Total comptes de règlement</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<i>Comptes opérations monétaires</i>			
Economie, finances et industrie			
906-01	88	16	-73
906-04	2 229	2 240	11
906-05	2 357	2 963	606
906-06			
<b>Total comptes d'opérations monétaires</b>	<b>4 675</b>	<b>5 219</b>	<b>544</b>
<b>Total comptes d'opérations monétaires hors FMI</b>	<b>2 317</b>	<b>2 255</b>	<b>-62</b>
<b>Total CST</b>	<b>83 575</b>	<b>84 873</b>	<b>1 298</b>
<b>Total CST (hors FMI)</b>	<b>81 218</b>	<b>81 910</b>	<b>692</b>

**COMPTE N° 902-24 - RECETTES 2002**

Société	Objet	LIGNE 1		LIGNE 2	LIGNE 4
		9224.11 sousc. ordinaires	9224.12 sousc. différées		
Fonds de câblage	Internet pour les établissements scolaires. 1er remboursement				1 143 367,63
SOFREAVIA	Cession de 6277 titres à 20,94 euros	131 440,38			
AVANTIS	Reversement d'avance d'actionnaires			1 524 501,08	
RENAULT SA	Cessions d'actions au titre du Placement institutionnel garanti (37 306 691 actions à 51,80 euros)	1 414 486 593,80			
RENAULT SA	Cession de 2 730 669 actions à 51,80 euros	141 448 654,20			
ASF	Cession de 44 994 932 titres à 24 euros (offre à prix ouvert)	1 079 878 368,00			
ASF	Cession de 24 505 068 titres à 25 euros (placement global)	612 626 700,00			
ASF	Cession de 6 000 000 titres à 25 euros (option d'achat)	150 000 000,00			
Fonds de câblage	Internet pour les établissements scolaires. 2ème remboursement				600 000,00
FPCR	Reversement suite à distributions effectuées par les fonds Seeft Ventures et Auriga Ventures (2699,60 et 84000)				86 699,60
AIR FRANCE	Salariés défaillants - Rembst du rabais de 20% - (2326 actions à 14 euros)+(522 actions à 14 euros)+(16789 actions à 14 euros)	54 983,60			
SGGP	Remboursement d'une prime d'émission suite à privatisation du GAN			200 000 000,00	
THALES	3ème échéance salariés		17 029 681,92		
FPCR	Rembst suite à distribution effectuée par le fonds Finadvance Ventures I (cession de la société Editronics Education)				23 239,44
SEMMARIS	4ème annuité du remboursement de l'avance d'actionnaire			2 236 851,12	
THOMSON SA	Dividende Thomson SA	250 000 000,00			
HERVET	2ème échéance salariés		1 518 912,43		
FPCR	Rembst suite à distribution effectuée par le fonds Auriga I (cession de la société Keeboo et introduction en bourse de la société Simplex)				81 900,00
LOCASIC	Réduction du capital social de la société (191896 actions à 3 euros)			575 688,00	
LOCASIC	Rembst prime d'émission (191 896 actions à 0,49 euros)			94 029,04	
LA POSTE	Régulariation suite au rembst aux retraités de la DGT des 20% du montant des titres acquis lors de l'introduction en bourse de France Télécom	34 043,47			
RENAULT	Rembst au comptant suite rabais 20% et 1ère échéance salariés (194189actions*51,80E*80%)+(1976832*51,80E*80%*30%)	32 623 167,58			

Société	Objet	LIGNE 1		LIGNE 2	LIGNE 4
		9224.11 sousc. ordinaires	9224.12 sousc. différés		
FPCR	Rembt suite à distribution effectuée par la fonds Galiléo II (cessions des sociétés Vitaminic et Net2One)				80 010,00
Fonds de câblage	Internet pour les établissements scolaires. 3ème remboursement				363 361,14
Fonds de câblage	Internet pour les établissements scolaires. 4ème remboursement				142 887,32
ASF	Intérêts prêts d'actions (8512569*25E)*3,50%*(19/360)	393 115,17			
SFP	Réduction de l'aide de l'Etat			5 318 000,00	
Crédit Lyonnais	Païement suite à régularisation de l'indemnisation des rompus	7 609,83			
Crédit Lyonnais	Cession par l'Etat des titres (38056737*58euros)	2 207 290 746,00			
France Télécom	Régularisation suite à indemnisation des rompus	776,85			
EADS	Régularisation suite à indemnisation des rompus	2 733,27			
Fonds de câblage	Rembt des échéances mises en recouvrement sur le 2ème trimestre nettes des impayés				2 001 490,47
AIR France	Régularisation suite à indemnisation des rompus	309 165,20			
CHP Maeva Beach	Cession de 8892 titres et droits d'enregistrement (8892*19,643E)+3506E	178 172,00			
SONEL	Plus value sur cession de 83395 titres (cf conv 27/04/98)	1 967 711,17			
FPCR Epargne Développement B	Rembt au prorata des 8 actions détenues par l'Etat avant dissolution du Fonds				2 862,40
Patrimoine foncier européen	Réduction de capital			1 621 476,70	
Sudimer buy out found	Liquidation partielle			3 668,18	
Thalès	Salariés défaillants - Rembst du rabais de 20% - (1936 titres*36 euros*20%)	13 939,20			
Thalès	Vente forcée - salariés défaillants (1936 titres*36E*40%)		22 302,72		
ASF	Reversement de la TVA sur commission BDF et Poste	89 101,66			
<b>TOTAL</b>		<b>5 891 537 021,38</b>	<b>18 570 897,07</b>	<b>211 374 214,12</b>	<b>4 525 818,00</b>
<b>6 126 007 950,57</b>					

## VI - TYPOLOGIE DES RÉSULTATS

DENOMINATION	CARACTERISTIQUES PRINCIPALES	PORTEE ET/OU LIMITES
<b>LES RESULTATS DE TYPE BUDGETAIRE</b>	Ils sont tous largement fondés sur une comptabilité de caisse, en termes de recettes et de dépenses.	<p><u>Portée</u> : Ils permettent de suivre l'exécution des lois de finances dans une pure logique d'encaissements et de décaissements, encore applicable en 2002</p> <p><u>Limites</u> : Ils ignorent tout appauvrissement (ou enrichissement) de la collectivité qui ne se traduit pas immédiatement par un décaissement (ou par un encaissement)</p>
<i>Résultat en exercice</i>	<i>Solde des recettes et dépenses en application des lois de finances votées au cours de l'exercice, (initiale et rectificatives) y compris les dépenses par anticipation en n-1 et le solde de la période complémentaire en n-1</i>	<p><u>Portée</u> : Il est désormais présenté hors opérations avec le FMI, mais il inclut les opérations faites en période complémentaire. Il permet au Parlement, d'exercer une fonction de contrôle car il a fait l'objet, d'une prévision et d'un vote du Parlement. C'est l'indicateur budgétaire le plus commenté.</p> <p><u>Limites</u> : Il ne donne pas d'indication sur les opérations réellement exécutées dans l'année n, puisqu'il en déborde par la prise en compte de la période complémentaire (en n + 1) et des dépenses par anticipation (en n - 1)</p>
<i>Résultat en gestion</i>	<i>Solde des recettes et dépenses en application, dans l'année n, des lois de finances des années n-1, n, et n+1</i>	<p><u>Portée</u> : Il traduit le montant net, issu de l'exécution, qui devra être financé par emprunt, indépendamment des échéanciers de remboursements de dettes.</p> <p><u>Limites</u> : Les profits et pertes d'opérations de trésorerie lui échappent dans la mesure où les variations du patrimoine sont correctement prises en compte dans le solde budgétaire (donc dans l'endettement) fixé en amont par le Parlement, ce qui n'est toutefois pas toujours le cas.</p>
<i>Résultat en loi de règlement</i>	<i>Solde d'exécution en exercice du Budget général, + solde des opérations de l'année et des opérations antérieures des comptes spéciaux du Trésor clôturés au cours de l'exercice, pertes ou profits sur emprunts, créances en surséance, et certaines Annulations ou remises de dettes</i>	<p><u>Portée</u> : C'est le plus exhaustif des résultats de type budgétaire</p> <p><u>Limites</u> : Etant produit tardivement, il est rarement analysé</p>

DENOMINATION	CARACTERISTIQUES PRINCIPALES	PORTEE ET/OU LIMITES
<b>LES RESULTATS DE TYPE NON-BUDGETAIRE</b>	Établis par la DGCP (résultat patrimonial) ou par l'INSEE (les trois autres), ils sont tous fondés sur une logique de "droits constatés" : ils prennent en compte les opérations au titre de l'exercice auquel elles se rattachent	<u>Limites</u> : Contrairement aux résultats de type budgétaire, qui sont calculés directement, ils doivent être établis par retraitements (à partir du solde d'exécution budgétaire). En l'absence de vraie comptabilité d'exercice, les modalités de leur établissement peuvent donc apparaître parfois contestables, et leur signification, partielle
<i>Résultat patrimonial</i>	<i>Le solde d'exécution budgétaire est retraité pour en exclure les opérations classées en comptes de bilan<sup>(163)</sup>, prendre en compte les opérations à la constatation des droits, intégrer les opérations calculées<sup>(164)</sup>, et comptabiliser selon les règles du PCG<sup>(165)</sup> les opérations de trésorerie et relatives à des participations.</i>	<i><u>Portée</u> : Etabli en application de l'a.141 du décret du 29.12.62, et conformément au Plan Comptable Général, il vise à apprécier les variations de valeur du patrimoine de l'État.</i>
<i>Besoin de financement de l'État</i>	<i>Il ignore les valeurs calculées (provisions et amortissements) et les recettes de privatisations</i>	<i><u>Portée</u> : Il mesure la richesse (utilisée par l'exploitation courante et les opérations en capital) qui doit être couverte par l'endettement,</i>
<i>Déficit au sens du Traité de Maastricht</i>	<i>Il diffère du besoin de financement de l'État depuis le démarrage en 2001 des opérations de gestion active de la dette.</i>	<i><u>Portée</u> : Il tient compte du solde des accords de swaps lissés sur l'ensemble de la vie des contrats. Les gains d'intérêt réduisent le besoin de financement.</i>
<i>Déficit notifié à la Commission de l'Union européenne</i>	<i>Pour ce qui est du secteur de l'État, il correspond au besoin de financement après imputation des opérations de swaps Mais il comprend aussi le besoin (ou la capacité) de financement de trois autres secteurs : ODAC<sup>(166)</sup>, Coll. locales, et Sécurité sociale.</i>	<i><u>Portée</u> : Il sert de référence à la surveillance multilatérale des budgets au sein de l'union européenne. C'est sur la base de ce besoin (et de celui des autres administrations publiques) que s'applique le ratio plafond de 3% du PIB.</i>

(163) Telles que les dotations en capital, ou les avances aux collectivités locales et aux entreprises.

(164) Dotations aux amortissements et provisions.

(165) Plan comptable général.

(166) ODAC ou *Organismes divers d'administration centrale* tels que les établissements publics ayant une compétence fonctionnelle nationale.

## VII - EVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL – 1998-2002

*En milliards d'euros*

	1998	1999	2000	2001	2002	2002/01	02/98	Moy. ann. 98/02
<b>I - Dépenses ordinaires</b>								
A - Services civils								
Titre I Dette publique	87,1	90,1	95,4	100,6	102,6	2,0%	17,8%	4,2%
<i>(remb et dégrèv.)</i>	48,3	50,2	56,1	60,7	61,3	1,0%	26,9%	6,1%
Titre I Hors remb. et dégrèv.	38,7	39,9	39,3	39,9	41,3	3,5%	6,6%	1,6%
Titre II Pouvoirs publics	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	5,4%	14,3%	4,0%
Titre III Moyens des services	100,2	102,3	105,1	108,3	113,3	4,6%	13,1%	3,1%
Titre IV Interventions publiques	73,3	78,0	73,9	75,5	78,7	4,2%	7,4%	1,8%
Total A	261,3	271,1	275,1	285,2	295,4	3,6%	13,1%	3,1%
<i>(hors remb. et dégrèv.)</i>	213,0	220,9	219,0	224,5	234,1	4,3%	9,9%	2,4%
B-Serv. militaires	16,7	16,7	16,9	17,0	17,9	5,3%	7,2%	1,7%
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>278,0</b>	<b>287,8</b>	<b>292,1</b>	<b>302,3</b>	<b>313,3</b>	<b>3,6%</b>	<b>12,7%</b>	<b>3,0%</b>
<i>(hors remb. et dégrèv.)</i>	<i>229,7</i>	<i>237,6</i>	<i>235,9</i>	<i>241,6</i>	<i>252,0</i>	<i>4,3%</i>	<i>9,7%</i>	<i>2,3%</i>
<b>II - Dépenses en capital</b>								
A - Services civils								
T V Investissements exécutés par l'État	3,8	3,4	3,4	3,8	4,0	5,3%	5,3%	1,3%
TVI Subventions	11,1	11,8	12,4	12,5	12,8	2,4%	15,3%	3,6%
Total A	14,9	15,2	15,7	16,3	16,8	3,1%	12,8%	3,0%
<b>B- Services militaires</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,7</b>	<b>10,8</b>	<b>11,3</b>	<b>4,6%</b>	<b>7,6%</b>	<b>1,9%</b>
<b>Total dép. en capital</b>	<b>25,4</b>	<b>25,7</b>	<b>26,4</b>	<b>27,1</b>	<b>28,1</b>	<b>3,7%</b>	<b>10,6%</b>	<b>2,6%</b>
<b>Total général</b>	<b>303,4</b>	<b>313,4</b>	<b>318,5</b>	<b>329,4</b>	<b>341,4</b>	<b>3,6%</b>	<b>12,5%</b>	<b>3,0%</b>
<i>Total hors remb. et dégrèv.</i>	<i>255,1</i>	<i>263,3</i>	<i>262,3</i>	<i>268,7</i>	<i>280,1</i>	<i>4,2%</i>	<i>9,8%</i>	<i>2,4%</i>

## VIII - RECETTES BUDGÉTAIRES 2002- PRÉVISIONS ET RECETTES EFFECTIVES

	Prévisions 2002			Exécution 2002	Ecart/LFI		Exécution 2001	Ecart 02/01		Ecart 01/00 en %
	LFI	LFR 08	LFR 12		Md€	%		Md€	%	
<b>Recettes fiscales brutes</b>	<b>313,1</b>	<b>303,0</b>	<b>302,6</b>	<b>301,6</b>	<b>-11,5</b>	<b>-3,7%</b>	<b>305,6</b>	<b>-4,1</b>	<b>-1,3%</b>	<b>3,2%</b>
Remboursements et dégrèvements	-62,7	-60,6	-61,7	-61,3	1,4	-2,2%	-60,7	-0,6	1,0%	8,2%
<b>Produit fiscal net dont :</b>	<b>250,4</b>	<b>242,5</b>	<b>240,9</b>	<b>240,2</b>	<b>-10,2</b>	<b>-4,1%</b>	<b>244,9</b>	<b>-4,7</b>	<b>-1,9%</b>	<b>2,0%</b>
impôt sur le revenu	54,0	51,4	50,9	50,0	-4,0	-7,4%	53,5	-3,5	-6,6%	0,4%
impôt sur les sociétés (net)	40,0	37,4	37,1	37,5	-2,4	-6,1%	40,7	-3,2	-7,8%	8,0%
TIPP	24,1	24,1	24,2	24,0	-0,1	-0,5%	23,4	0,6	2,4%	-3,5%
TVA (nette)	111,3	108,3	107,0	107,5	-3,8	-3,4%	105,2	2,3	2,2%	0,4%
Divers	21,1	21,2	21,7	21,3	0,2	0,7%	22,1	-0,9	-3,8%	10,2%
<b>Recettes non fiscales (hors FSC)</b>	<b>37,9</b>	<b>34,6</b>	<b>35,6</b>	<b>35,4</b>	<b>-2,5</b>	<b>-6,6%</b>	<b>33,9</b>	<b>1,5</b>	<b>4,5%</b>	<b>11,1%</b>
<b>Prélèvements sur recettes</b>	<b>-51,6</b>	<b>-49,7</b>	<b>-49,4</b>	<b>-49,6</b>	<b>2,1</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-46,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>7,4%</b>	<b>6,2%</b>
au profit des collectivités territoriales	-34,7	-34,7	-34,7	-34,8	-0,1	0,2%	-31,7	-3,1	9,8%	9,9%
au profit de l'Union européenne	-16,9	-15,0	-14,7	-14,8	2,1	-12,5%	-14,5	-0,3	1,8%	-1,2%
<b>Total des recettes nettes</b>	<b>236,6</b>	<b>227,3</b>	<b>227,1</b>	<b>226,1</b>	<b>-10,6</b>	<b>-4,5%</b>	<b>232,5</b>	<b>-6,4</b>	<b>-2,8%</b>	<b>2,4%</b>
Fonds de concours				4,1			4,6	-0,6	-12,0%	-23,7%
<b>Total des recettes du budget général</b>	<b>236,6</b>	<b>227,3</b>	<b>227,1</b>	<b>230,1</b>	<b>-6,5</b>	<b>-2,8%</b>	<b>237,1</b>	<b>-7,0</b>	<b>-2,9%</b>	<b>1,7%</b>

## IX - ENSEMBLE DES CHARGES 2002 – PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS

*En millions d'euros*

	Crédits initiaux		Crédits disponibles		Dépenses effectives		02/01	01/00
	2001	2002	2001	2002	2001	2002		
<b>I.- Dépenses ordinaires</b>								
A.- Services civils								
Titre I : Dette publique	95 862	102 621	101 155	102 558	100 626	102 582	1,9%	5,5%
Titre II : Pouvoirs publics	748	779	756	797	756	796	5,3%	3,2%
Titre III : Moyens des services	98 423	103 416	109 904	115 413	108 314	113 288	4,6%	3,1%
Titre IV : Interventions publiques	75 172	75 140	79 085	82 210	75 529	78 739	4,3%	2,2%
<b>Sous-total A</b>	<b>270 205</b>	<b>281 956</b>	<b>290 901</b>	<b>300 978</b>	<b>285 224</b>	<b>295 405</b>	<b>3,6%</b>	<b>3,7%</b>
B.- Services militaires								
Titre III : Moyens des services	24 591	25 392	17 417	18 324	17 023	17 883	5,1%	0,5%
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>294 797</b>	<b>307 348</b>	<b>308 318</b>	<b>319 302</b>	<b>302 247</b>	<b>313 288</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,5%</b>
<b>II.- Dépenses en capital</b>								
A.- Services civils								
Titre V : Investissements exécutés par l'État	2 434	2 452	6 134	5 912	3 770	3 996	6,0%	12,2%
Titre VI : Subventions accordées par l'État	9 788	9 703	17 744	16 596	12 534	12 811	2,2%	1,3%
Titre VII : Réparation des dommages de guerre			3	3	0	1		
<b>Sous-total A</b>	<b>12 223</b>	<b>12 155</b>	<b>23 881</b>	<b>22 511</b>	<b>16 304</b>	<b>16 808</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,7%</b>
B.- Services militaires								
Titre V : Investissements exécutés par l'État	12 273	11 808	11 555	11 830	10 564	11 070	4,8%	1,0%
Titre VI : Subventions accordées par l'État	445	466	284	297	261	262	0,4%	12,5%
<b>Sous-total B</b>	<b>12 718</b>	<b>12 274</b>	<b>11 839</b>	<b>12 127</b>	<b>10 825</b>	<b>11 332</b>	<b>4,7%</b>	<b>1,3%</b>
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>24 941</b>	<b>24 429</b>	<b>35 720</b>	<b>34 638</b>	<b>27 129</b>	<b>28 140</b>	<b>3,7%</b>	<b>2,7%</b>
<b>Total général</b>	<b>319 737</b>	<b>331 777</b>	<b>344 038</b>	<b>353 940</b>	<b>329 376</b>	<b>341 428</b>	<b>3,7%</b>	<b>3,4%</b>

## X - EVOLUTION DES DÉPENSES DU TITRE III

*En millions d'euros*

	Dépenses nettes					Évolution	val moy. an
	1998	1999	2000	2001	2002	2002/01	2002/98
<b>Budgets civils</b>							
1. Rémunérations d'activité	46 757,40	47 887,7	49 553,4	51 000,1	52 652,9	3,2%	3,0%
2. Pensions et allocations (y compris pensions militaires)	27 087,90	28 000,3	29 332,7	30 450,2	<b>31 848,4</b>	4,6%	4,1%
3. Charges sociales	10 769,20	11 172,8	10 447,1	10 431,6	11 291,7	8,2%	1,2%
<b>Sous-total dépenses de personnel</b>	<b>84 614,40</b>	<b>87 060,7</b>	<b>89 333,2</b>	<b>91 881,8</b>	<b>95 793,0</b>	<b>4,3%</b>	<b>3,2%</b>
4. Matériel et fonctionnement des services	4 151,50	4 183,2	3 444,0	3 663,7	3 781,6	3,2%	-2,3%
5. Travaux d'entretien	245,6	236,5	291,9	259,0	265,3	2,4%	1,9%
6. Subventions de fonctionnement	8 635,60	8 114,7	8 432,2	8 768,7	9 052,5	3,2%	1,2%
7. Dépenses diverses	2 584,60	2 738,8	3 564,3	3 741,0	4 395,9	17,5%	14,2%
<b>Sous-total autres dépenses</b>	<b>15 617,30</b>	<b>15 273,2</b>	<b>15 732,3</b>	<b>16 432,4</b>	<b>17 495,3</b>	<b>6,5%</b>	<b>2,9%</b>
<b>Total budgets civils</b>	<b>100 231,80</b>	<b>102 334,0</b>	<b>105 065,5</b>	<b>108 314,2</b>	<b>113 288,3</b>	<b>4,6%</b>	<b>3,1%</b>
<b>Défense</b>							
1. Rémunérations d'activité	11 558,40	11 656,1	11 761,1	11 932,6	12 589,5	5,5%	2,2%
3. Charges sociales	1 237,00	1 271,9	1 313,8	1 320,1	1 341,6	1,6%	2,1%
<b>Sous-total dépenses de personnel</b>	<b>12 795,40</b>	<b>12 928,0</b>	<b>13 074,9</b>	<b>13 252,7</b>	<b>13 931,1</b>	<b>5,1%</b>	<b>2,1%</b>
4. Matériel et fonctionnement des services	3 469,60	3 293,4	3 484,4	3 394,9	3 506,1	3,3%	0,3%
6. Subventions de fonctionnement	183,6	162,1	155,8	177,8	182,5	2,6%	-0,2%
7. Dépenses diverses	251,6	284,9	223,9	197,5	263,2	33,3%	1,1%
<b>Sous-total autres dépenses</b>	<b>3 904,70</b>	<b>3 740,4</b>	<b>3 864,1</b>	<b>3 770,1</b>	<b>3 951,8</b>	<b>4,8%</b>	<b>0,3%</b>
<b>Total Défense</b>	<b>16 700,10</b>	<b>16 668,4</b>	<b>16 939,0</b>	<b>17 022,8</b>	<b>17 882,9</b>	<b>5,1%</b>	<b>1,7%</b>
<b>Total budget général</b>	<b>116 931,90</b>	<b>119 002,3</b>	<b>122 004,6</b>	<b>125 337,0</b>	<b>131 171,2</b>	<b>4,7%</b>	<b>2,9%</b>

## XI - EVOLUTION DES DÉPENSES DU TITRE IV – 1998 - 2002

*En millions d'euros*

	Dépenses nettes					Évolution en %			
	1998	1999	2000	2001	2002	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001
1 - Interventions politiques et administratives	3 474,8	4 762,5	3 796,4	6 694,1	8 823,1	37,1%	-20,3%	76,3%	31,8%
2 - Action internationale	1 443,0	1 515,0	1 704,0	1 831,2	1 747,2	5,0%	12,5%	7,5%	-4,6%
3 - Action éducative et culturelle	13 876,5	15 129,4	15 335,1	15 595,4	15 526,2	9,0%	1,4%	1,7%	-0,4%
4 - Action économique, encouragements et interventions économiques	22 510,6	21 598,9	16 928,9	15 770,7	15 640,3	-4,1%	-21,6%	-6,8%	-0,8%
5 - Subventions aux entreprises d'intérêt national	3 846,6	5 204,8	5 426,2	5 356,7	4 069,6	35,3%	4,3%	-1,3%	-24,0%
6 - Action sociale - Assistance et solidarité	24 203,2	25 913,8	27 041,4	26 755,2	28 690,5	7,1%	4,4%	-1,1%	7,2%
7 - Action sociale - Prévoyance	3 966,2	3 819,7	3 703,6	3 525,6	4 241,5	-3,7%	-3,0%	-4,8%	20,3%
<b>Total</b>	<b>73 320,9</b>	<b>77 944,0</b>	<b>73 935,5</b>	<b>75 528,9</b>	<b>78 738,4</b>	<b>6,3%</b>	<b>-5,1%</b>	<b>2,2%</b>	<b>4,2%</b>

## XII - DÉPENSES DU TITRE IV PAR BUDGET ET PAR PARTIE

*En millions d'euros*

	Partie 41	Partie 42	Partie 43	Partie 44	Partie 45	Partie 46	Partie 47	Total 02	Total 01	Var.
Affaires étrangères	105	1 629				24		1 758	1 783	-1,4%
Agriculture et pêche			570	3 272		11		3 852	4 147	-7,1%
Aménagement du territoire				69				69	51	34,9%
Environnement				349				349	286	22,1%
Anciens combattants						3 270	156	3 426	3 455	-0,8%
Culture et communication			682					682	658	3,7%
Charges communes	141			1 467		1 507		3 115	3 737	-16,7%
Economie, finances et industrie	9	106	9	1 223	826	51		2 224	2 291	-2,9%
Enseignement scolaire	34		7 246					7 280	7 109	2,4%
Enseignement supérieur			1 339					1 339	1 260	6,3%
Recherche			423		801			1 223	1 217	0,5%
Emploi			4 830	8 637		1 322		14 789	14 731	0,4%
Santé et solidarité		12	232				14 907	16 129	13 412	20,3%
Ville						270		270	224	20,5%
Services communs				1				1	1	29,5%
Urbanisme et logement				40		5 489		5 529	5 142	7,5%
Transports et sécurité routière			5	20	2 372	914	2 420	5 732	7 148	
Mer			8	59	71	3	688	828	859	-3,6%
Tourisme				47				47	43	9,0%
Intérieur et décentralisation	8 375					22		8 398	6 347	32,3%
Jeunesse et sports			177					177	188	-5,8%
Justice	5					280		285	240	18,6%
Outre-mer	112			448		57		617	574	7,6%
SGPM	42		5			563		610	614	-0,6%
Plan				9				9	9	1,1%
<b>Total</b>	<b>8 823</b>	<b>1 747</b>	<b>15 526</b>	<b>15 640</b>	<b>4 070</b>	<b>28 691</b>	<b>4 242</b>	<b>78 739</b>	<b>75 529</b>	<b>4,2%</b>

### XIII - TITRE V – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES

*En millions d'euros*

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépense nette		
	2001	2002	var	2001	2002	var	2001	2002	var
Affaires étrangères	47,2	54,1	14,7%	129,6	117,9	-9,0%	77,6	77,7	0,1%
Agriculture et pêche	14,0	13,7	-2,0%	29,8	27,7	-7,1%	18,6	14,1	-24,2%
Environnement	37,4	24,1	-35,7%	127,5	69,5	-45,5%	85,5	38,0	-55,6%
Culture et communication	296,2	256,7	-13,4%	621,3	637,4	2,6%	299,4	301,7	0,8%
Economie, finances et industrie	137,1	146,8	7,1%	908,3	815,4	-10,2%	298,9	238,5	-20,2%
Enseignement scolaire	87,7	82,2	-6,3%	123,3	92,8	-24,8%	86,5	60,7	-29,8%
Enseignement supérieur	92,3	73,7	-20,1%	253,3	287,0	13,3%	78,9	123,9	56,9%
Recherche	1,0	1,2	23,1%	1,0	1,2	22,6%	1,0	1,2	19,9%
Emploi	9,7	4,6	-52,7%	23,1	23,3	0,8%	4,3	4,5	5,4%
Santé et solidarité	9,0	9,1	1,8%	43,8	42,9	-2,1%	10,2	19,6	92,7%
Ville	0,9	0,0	-100%	1,6	1,2	-28,1%	0,9	0,7	-27,8%
Services communs (équipement)	16,4	10,0	-39,0%	74,3	66,8	-10,1%	28,7	28,2	-1,7%
Urbanisme et logement	36,7	31,3	-14,7%	56,6	50,0	-11,6%	38,7	28,5	-26,2%
Sécurité routière	31,7		n,s,	61,3		n,s,	50,2		n,s,
Transports	1 027,9		n,s,	2 500,3		n,s,	2 049,1		n,s,
Transports et sécurité routière		1 221,6	n,s,		2 641,9	n,s,		2 307,5	n,s,
Mer	46,0	51,1	11,0%	133,9	116,1	-13,3%	85,3	70,7	-17,2%
Tourisme	0,0	0,0	n,s,	0,4	0,4	n,s,	0,0	0,0	n,s,
Intérieur et décentralisation	289,8	232,5	-19,8%	440,6	387,3	-12,1%	258,7	296,5	14,6%
Jeunesse et sports	3,5	2,7	-23,0%	13,6	11,4	-15,8%	6,7	8,1	21,1%
Justice	204,6	190,6	-6,8%	412,5	346,5	-16,0%	254,1	316,7	24,7%
Outre-mer	5,0	4,7	-4,7%	10,0	13,3	32,3%	6,0	8,2	35,9%
SGPM	32,3	25,5	-21,2%	158,0	141,7	-10,3%	25,1	43,1	71,5%
SGDN	7,0	14,8	110,9%	9,0	17,7	96,6%	4,7	6,7	40,7%
CES	0,8	0,9	5,7%	1,0	1,3	34,5%	0,5	1,3	145,9%
<b>Total des budgets civils</b>	<b>2 434,3</b>	<b>2 451,9</b>	<b>0,7%</b>	<b>6 134,1</b>	<b>5 910,7</b>	<b>-3,6%</b>	<b>3 769,7</b>	<b>3 996,0</b>	<b>6,0%</b>
Défense	12 273,2	11 808,2	-3,8%	11 554,9	11 830,3	2,4%	10 564,5	11 069,7	4,8%
<b>Total général</b>	<b>14 707,5</b>	<b>14 260,2</b>	<b>-3,0%</b>	<b>17 689,0</b>	<b>17 741,0</b>	<b>0,3%</b>	<b>14 334,2</b>	<b>15 065,7</b>	<b>5,1%</b>

## XIV - TITRE VI – CRÉDITS INITIAUX, CRÉDITS OUVERTS ET DÉPENSES NETTES

*En millions d'euros*

	Crédits initiaux			Crédits disponibles			Dépenses nettes		
	2001	2002	var	2001	2002	var	2001	2002	var
Affaires étrangères	259,2	473,7	82,8%	304,0	895,0	194,4%	256,4	879,9	243,1%
Agriculture et pêche	177,2	177,6	0,2%	796,7	536,1	-32,7%	467,5	352,2	-24,7%
Aménagement du territoire	164,3	194,2	18,2%	248,2	217,3	-12,4%	215,1	178,8	-16,9%
Environnement	152,2	114,3	-24,9%	528,5	556,6	5,3%	77,7	270,9	248,8%
Culture et communication	265,8	280,0	5,3%	355,2	372,2	4,8%	260,1	276,4	6,3%
Charges communes	213,4	0,0	-100%	729,6	0,0	-100%	442,9	0,0	-100%
Economie, finances et industrie	1 176,3	1 138,3	-3,2%	2 679,8	2 752,7	2,7%	2 291,6	2 437,5	6,4%
Enseignement scolaire	17,9	24,1	34,9%	31,2	42,2	35,0%	13,2	11,6	-11,8%
Enseignement supérieur	745,4	649,7	-12,8%	884,3	784,3	-11,3%	712,4	661,1	-7,2%
Recherche	2 128,8	2 128,6	0,0%	2 313,1	2 290,8	-1,0%	2 230,2	1 963,8	-11,9%
Emploi	66,3	71,7	8,1%	130,1	133,0	2,3%	78,7	61,7	-21,6%
Santé et solidarité	57,2	47,8	-16,5%	193,0	137,3	-28,8%	74,4	73,8	-0,8%
Ville	78,0	62,7	-19,6%	149,0	106,2	-28,7%	100,5	89,0	-11,4%
Services communs (équipement)	60,4	55,7	-7,8%	92,0	85,1	-7,5%	61,9	60,4	-2,4%
Urbanisme et logement	1 895,0	1 865,5	-1,6%	1 913,8	1 888,5	-1,3%	1 661,8	1 651,5	-0,6%
Transports	291,1			694,1			394,7		
Sécurité routière	0,5			1,4			0,5		
Transports et sécurité routière		569,1			864,8			443,6	
Mer	3,3	4,5	36,0%	28,2	43,8	55,2%	4,0	19,7	396,2%
Tourisme	8,4	7,2	-14,2%	28,6	26,5	-7,4%	13,9	14,2	2,1%
Intérieur et décentralisation	1 773,9	1 567,1	-11,7%	4 946,7	4 336,3	-12,3%	2 742,7	2 952,1	7,6%
Jeunesse et sport	5,8	5,4	-6,6%	9,8	9,3	-5,7%	6,0	7,4	23,5%
Justice	0,3	0,5	56,1%	2,5	2,9	14,4%	0,1	0,1	-17,6%
Outre-mer	246,8	264,2	7,0%	458,2	395,9	-13,6%	320,8	286,9	-10,6%
SGPM	0,0	0,0	-100%	224,8	118,1	-47,5%	106,7	118,1	10,7%
Plan	0,5	0,7	24,7%	1,1	1,4	24,2%	0,4	0,7	68,6%
<b>Total des budgets civils</b>	<b>9 788,2</b>	<b>9 702,6</b>	<b>-0,9%</b>	<b>17 743,9</b>	<b>16 596,3</b>	<b>-6,5%</b>	<b>12 534,4</b>	<b>12 811,5</b>	<b>2,2%</b>
Défense	445,1	465,7	4,6%	284,2	296,6	4,4%	260,6	262,2	0,6%
<b>Total Titre 6</b>	<b>10 233,3</b>	<b>10 168,2</b>	<b>-0,6%</b>	<b>18 028,1</b>	<b>16 892,9</b>	<b>-6,3%</b>	<b>12 795,0</b>	<b>13 073,7</b>	<b>2,2%</b>

## XV - MODIFICATIONS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES APPORTÉES AUX CRÉDITS INITIAUX

*En millions d'euros*

	LFI	LFR	DA	Annul.	VTR	FDC	reports 01 sur 02	Total	Ouvertures
Affaires étrangères	3 630	203			-65	15	635	788	4 418
Agriculture et pêche	5 107	354			-325	534	1 152	1 714	6 821
Aménagement du territoire	285	-48			-3	0	103	52	337
Environnement	769	-35			-132	2	545	380	1 149
Anciens combattants	3 631	-141			0	1	1	-139	3 492
Culture et communication	2 610	-9			-230	77	434	272	2 882
Charges communes	116 980	2 388		-2 205	25 933	0	103	26 219	143 199
Economie, finances et industrie	14 442	53			-573	121	1 569	1 169	15 611
Enseignement scolaire	52 689	72	130	-100	-9 989	21	196	-9 671	43 018
Enseignement supérieur	8 736	-48		-30	21	31	403	377	9 113
Recherche	6 208	-93			176	0	104	186	6 395
Emploi	16 754	582			-1 275	670	1 583	1 560	18 314
Santé et solidarité	14 801	2 155			-174	237	606	2 824	17 625
Ville	369	-65			12	0	127	75	443
Services communs (équipement)	4 230	-3			-792	142	130	-524	3 706
Urbanisme et logement	7 303	-233		-8	0	0	442	201	7 504
Transports et sécurité routière	9 281	-13		-5	-1 519	952	788	204	9 485
Mer	1 019	-18			-74	33	90	31	1 050
Tourisme	75	5		-2	-6	0	28	26	100
Intérieur et décentralisation	17 624	303			-442	544	2 861	3 266	20 890
Jeunesse et sports	540	-31			1	1	25	-3	537
Justice	4 688	-74			-408	3	354	-125	4 563
Outre-mer	1 078	-28			24	1	202	199	1 277
SGPM	1 165	31			-78	2	320	275	1 440
SGDN	39	8			-9	0	6	5	44
CES	32	0			0	0	0	0	32
Plan	27	-1			0	0	7	6	33
Défense	37 665	886			-10 072	643	1 328	-7 216	30 450
<b>Total</b>	<b>331 777</b>	<b>6 201</b>	<b>130</b>	<b>-2 349</b>	<b>0</b>	<b>4 030</b>	<b>14 142</b>	<b>22 154</b>	<b>353 930</b>

LFI : loi de finances initiale

LFR : lois de finances rectificatives

DA : décrets d'avance

Annul. : annulation (les annulations associées à la LFR de décembre viennent directement minorer les ouvertures de la LFR de décembre)

VTR : virements, transferts et répartitions

FDC : fonds de concours



**FASCICULE II :**  
**LES COMPTES**



## INTRODUCTION

Un fascicule sur les comptes de l'État est, pour la première fois, explicitement distingué au sein du rapport sur l'exécution des lois de finances<sup>(167)</sup>. Il est destiné à réunir l'ensemble des analyses et observations de la Cour sur la comptabilité et les états financiers de l'État.

Traditionnellement, le rapport sur l'exécution des lois de finances était centré sur l'analyse de l'exécution budgétaire, dans une triple optique d'analyse financière, de contrôle de régularité et d'examen de la qualité de la gestion budgétaire. En outre, la Cour émettait fréquemment des observations sur la comptabilité des opérations budgétaires. Seule la déclaration générale de conformité prévue par l'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et l'article LO 132-1 du Code des juridictions financières résultait de contrôles sur la comptabilité générale de l'État, dont l'objet et l'ampleur restaient étroitement limités. La Cour est en outre amenée à formuler des observations sur la comptabilité générale dans le cadre du contrôle, de nature juridictionnelle, mené sur les comptes de gestion des comptables principaux de l'État et, le cas échéant, dans le cadre de contrôles de la gestion des administrations.

Depuis l'exercice 1999, la Cour a également intégré des développements spécifiques relatifs à la comptabilité générale dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances<sup>(168)</sup>. Les rapports sur l'exécution des lois de finances pour 2000 et 2001 comprenaient ainsi une partie consacrée aux comptes de l'État. Des évolutions positives ont été constatées durant cette période, allant dans le sens des recommandations de la Cour, et conduisant à une amélioration significative de la fiabilité des états financiers (cf. à ce sujet l'encadré qui suit).

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 initie une ambitieuse réforme de la comptabilité de l'État. Elle renforce le rôle de la Cour en matière comptable et prévoit (article 58-4) le dépôt d'un rapport annuel « relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés », ainsi que (article 58-5) la « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État », certification qui est accompagnée du « compte-rendu des vérifications opérées ». C'est en vue de préfigurer l'application (à compter de l'exercice 2006) de cette deuxième disposition qu'un fascicule sur les comptes est présenté dès 2003, sur l'exercice 2002.

Le fascicule comprend trois parties :

- la première est consacrée à l'état d'avancement de la réforme comptable. Elle constitue le complément des développements du rapport sur l'exécution des lois de finances (fascicule I) concernant la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ;
- la seconde partie est une analyse financière des états issus de la comptabilité générale de l'État (bilan, compte de résultat, évaluation des engagements hors-bilan) ; les différents états de l'exécution des opérations budgétaires sont quant à eux étudiés dans le fascicule I ;
- la troisième partie regroupe les résultats des audits et contrôles comptables menés par la Cour, et les recommandations qui en découlent ; la déclaration générale de conformité sur les comptes de l'exercice 2002 y est jointe.

---

(167) Etant entendu qu'il est adopté selon des procédures identiques.

(168) Cf. à ce sujet les rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1999 (p. 391 à 417), 2000 (p. 161 à 181) et 2001 (p. 241 à 272).

Les suites des recommandations formulées par la Cour en matière de comptabilité de l'État pour les exercices 1999 à 2001 :

1. Les comptes d'imputation provisoire : la Cour avait critiqué le niveau élevé atteint par les soldes des comptes d'imputation provisoire (et notamment de ceux qui sont susceptibles de retracer des opérations de nature budgétaire) à la fin de l'exercice 1999. Depuis cette date, un effort d'apurement très marqué a été conduit par la direction générale de la comptabilité publique. Ainsi, les comptes transitoire et d'attente débiteurs<sup>(169)</sup>, inscrits à l'actif du bilan, ont vu leur solde décroître de 66% de 1999 à 2002. Le solde des comptes transitoires et d'attente créditeurs, inscrits au passif, a baissé de 39%. La baisse est encore plus marquée pour les comptes d'imputation provisoire retraçant, à titre principal, des opérations de nature budgétaire. Dans le cas de l'Agence comptable centrale du Trésor, l'apurement est complet fin 2002.

2. Le respect du principe d'intangibilité du bilan d'ouverture : la Cour avait critiqué à plusieurs reprises, et notamment au titre de la déclaration générale de conformité sur les comptes de l'exercice 2001, le non-respect de ce principe en raison de la pratique des « corrections de balance d'entrée ». Cette pratique a entièrement cessé en 2002.

3. Le suivi et la comptabilisation des engagements hors-bilan de l'État : la Cour avait constaté, au titre des exercices 2000 et 2001 les lacunes du suivi et de la comptabilisation des engagements hors-bilan de l'État. Depuis lors, le recensement des engagements donné dans le rapport de présentation du CGAF a été complété. Le suivi de la dette garantie dans les comptes de classe 8 a été amélioré. Une réorganisation des modalités de suivi est intervenue en mars 2003 grâce à une réduction du nombre des intervenants. Elle va se poursuivre en 2003 avec la rédaction d'un nouveau « guide des procédures ».

4. La comptabilisation des opérations budgétaires au cours de la période complémentaire : la Cour avait critiqué le caractère irrégulier ou insincère de l'imputation de certaines opérations budgétaires au cours de la période complémentaire. Ces pratiques ont quasiment disparu en 2001 et 2002 (cf à ce sujet, le fascicule I).

A l'avenir, le rapport sur les comptes de l'État comprendra, de manière systématique, des recommandations destinées à améliorer la comptabilité et la présentation des états financiers, dans la perspective de la certification des comptes. Dès cette année, la Cour formule des recommandations portant sur :

- la procédure de centralisation et de reddition des comptes de l'État ;
- la comptabilisation de la dette négociable et non négociable ;
- la tenue des comptes de dépôts des correspondants du Trésor et des comptes financiers ;
- la présentation de certains états financiers ;
- le suivi des engagements hors-bilan de l'État.

*La Cour insiste également sur la nécessité de poursuivre les efforts déjà engagés pour apurer les comptes d'imputation provisoire en fin d'exercice, afin de respecter, en 2006, les dispositions de l'article 28 (dernier alinéa) de la loi organique.*

(169) Qui peuvent, selon les cas, contenir ou non des opérations de nature budgétaire.

## **TITRE 1 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME COMPTABLE**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe les grandes lignes d'une réforme comptable très ambitieuse<sup>(170)</sup>, applicable en 2006, dont les principales dispositions sont les suivantes :

- la comptabilité générale de l'État sera fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations (article 30) et les règles qui lui sont applicables ne se distingueront « de celle applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son [l'État] action » ; l'élaboration de nouvelles normes comptables est prévue ;
- la comptabilité des recettes et dépenses budgétaires sera tenue selon une nouvelle nomenclature (missions et programmes, s'agissant des dépenses du budget général) mais en conservant comme fait générateur l'encaissement ou le décaissement (article 28) ; la loi organique encadre aussi plus strictement la période complémentaire et prévoit l'apurement complet des comptes d'imputation provisoire en fin d'exercice ;
- les comptes de l'État devront être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière (article 27), disposition qui vient compléter le principe de sincérité budgétaire (article 32) ;
- les comptes de l'État seront certifiés chaque année par la Cour des comptes (article 58) ;
- outre la comptabilité générale et la comptabilité des opérations budgétaires, l'État « met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes » ;
- le rôle des comptables publics de l'État est réaffirmé et étendu (article 31).

Enfin, dans différents domaines non mentionnés dans la loi organique (systèmes d'information, organisation des réseaux comptables, fonctionnement de la comptabilité « administrative » des ordonnateurs<sup>(171)</sup>, etc.), des évolutions réglementaires seront nécessaires pour la mettre en œuvre dans de bonnes conditions et en exploiter toutes les potentialités.

### **I - LA PRÉPARATION DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES**

#### **1) - Le comité des normes de comptabilité publique**

L'article 30 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit que « Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État [...] sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances ». Cet article n'étant applicable qu'en 2006, le comité des normes de comptabilité publique a été créé par anticipation par l'article 136 de la loi de finances pour 2002. Il est chargé « d'émettre un avis

---

<sup>(170)</sup> Et qui va au delà des réformes comptables ayant concerné récemment des collectivités territoriales (communes) et des organismes publics (EPCI, organismes de sécurité sociale), ou actuellement en cours (départements).

<sup>(171)</sup> Au sens du décret n° 86-451 du 14 mars 1986

préalable sur les projets de normes de comptabilité générale qui lui sont présentés par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie » et de « proposer toutes mesures relatives à la présentation et à l'exploitation des comptes publics visant à donner une image fidèle de la situation patrimoniale et financière des organismes publics ».

La composition du comité est fixée par un arrêté ministériel du 19 mars 2002, modifié le 10 mars 2003. Il comprend vingt et un membres, représentant les principales directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les directions financières de plusieurs autres ministères, la Cour des comptes, le Conseil national de la comptabilité, la profession comptable privée, ainsi que trois personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé du budget. Le président du Haut conseil de la comptabilité des organismes de sécurité sociale est associé à ses travaux.

Le secrétariat général du comité, et notamment la préparation des notes d'orientation et des projets de normes, est assuré par la mission « normes comptables », rattachée, depuis mars 2003, à la direction de la réforme budgétaire<sup>(172)</sup>. La mission « modernisation comptable » rattachée à la même direction est quant à elle chargée de préparer la mise en œuvre des nouvelles normes.

## **2) - La procédure d'adoption du nouveau plan comptable de l'État**

Le travail du comité des normes de comptabilité publique s'inscrit dans une procédure conduisant à l'adoption d'un plan comptable de l'État. Cette procédure comporte quatre étapes :

- présentation de projets de normes au comité par la mission normes comptables ;
- formulation de l'avis du comité sur chaque norme ;
- examen de l'ensemble des normes ainsi proposées par le Conseil national de la comptabilité en vue de vérifier sa conformité avec les principes généraux de la comptabilité d'entreprise et formulation de l'avis du conseil ;
- acte réglementaire qui rendra obligatoire l'application du nouveau plan comptable de l'État.

Des textes d'application des normes comptables pourront ensuite être nécessaires, notamment à l'intention des comptables publics.

Pour chaque norme, la méthode retenue par le comité consiste à procéder en deux temps : il examine d'abord un document d'orientation proposant les principes du traitement comptable des opérations ressortissant au thème étudié ; chacun de ces documents de préfiguration est ensuite transformé en un projet de norme en bonne et due forme, c'est à dire en un texte exhaustif et prescriptif, qui peut lui-même faire l'objet d'un ou plusieurs examens par le comité avant que celui-ci ne l'adopte.

## **3) - Le programme de travail du comité des normes**

La première réunion du comité a eu lieu le 31 mai 2002 et son programme de travail est prévu pour durer jusqu'à la fin de l'année 2003.

Au plus haut niveau, l'orientation générale du travail du comité est fixée par la loi organique qui dispose que « la comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations », que « les opérations sont prises en compte au titre

---

(172) L'organisation générale de cette direction est présentée dans le fascicule I (titre V, chapitre I).

de l'exercice auquel elles se rattachent » et que ses règles « ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». Ces principes généraux doivent être traduits dans des normes qui s'imposeront aux ordonnateurs et aux comptables publics.

Au cours de ses premières séances de travail, le comité a adopté un cadre conceptuel destiné à guider son examen des normes particulières. Les concepts retenus se rattachent à deux grands systèmes de référence pour ce qui est des « règles applicables aux entreprises » : d'une part le Plan comptable général français, tout en sachant que les principes sur lesquels il est fondé sont appelés à évoluer pour rejoindre les principes reconnus sur le plan européen, d'autre part les normes internationales de comptabilité publiques publiées par le comité du secteur public<sup>(173)</sup> de l'IFAC<sup>(174)</sup>.

Le comité des normes a prévu d'adopter douze normes détaillées couvrant l'ensemble du champ de la comptabilité générale de l'État qui, une fois rendues exécutoires, constitueront le cœur du référentiel comptable par rapport auquel la Cour des comptes certifiera la comptabilité générale de l'État : structure et forme des états financiers ; recettes et créances fiscales ; opérations de financement (dette) et de trésorerie ; immobilisations financières ; immobilisations corporelles et stocks ; charges et provisions pour risques et charges (règles de comptabilisation et nomenclature) ; immobilisations incorporelles ; engagements hors bilan ; opérations pour compte de tiers ; recettes et autres produits non fiscaux ; détermination de la position nette<sup>(175)</sup> et du solde de l'exercice ; cadre comptable, règles de fonctionnement des comptes et plan de comptes.

Jusqu'à présent, seuls les six premiers sujets énumérés ci-dessus ont fait l'objet d'au moins une discussion au sein du comité. Aucune norme n'a encore été formellement adoptée.

#### 4) - Les premières orientations retenues par le comité

Le comité des normes prévoit que l'État établira chaque année un ensemble d'états financiers identique à celui que publient les sociétés : bilan ou tableau de la position nette<sup>(176)</sup> de l'État, compte de résultat dégageant le solde des opérations de l'exercice, tableau des flux de trésorerie (distinguant ceux qui proviennent des activités courantes, des activités d'investissement et des activités de financement) et annexe, cette dernière complétant et éclairant les informations contenues dans les trois premiers états.

Il est à noter que les états retraçant l'exécution budgétaire continueront bien évidemment à être publiés et soumis à l'approbation du Parlement conformément à la loi organique, mais qu'ils ne font pas partie de la comptabilité générale de l'État. Le périmètre de cette dernière est plus large en ce sens qu'elle décrit des opérations qui ne figurent pas dans le budget (par exemple, le patrimoine immobilisé de l'État ou les créances et les dettes).

En matière de charges et de produits, le principe retenu par le comité consiste, comme en comptabilité commerciale, à considérer la livraison d'un bien ou la fourniture d'un service comme le fait générateur de la comptabilisation d'une opération et de son rattachement à

<sup>(173)</sup> La France est représentée dans ce comité.

<sup>(174)</sup> International Federation of Accountants (Fédération internationale des comptables).

<sup>(175)</sup> La position nette est égale au cumul des résultats patrimoniaux liés à l'exécution des lois de finances.

<sup>(176)</sup> Le tableau de la position nette recense, comme un bilan classique, les actifs et les passifs préalablement identifiés et comptabilisés.

l'exercice. Les orientations retenues précisent ensuite, compte tenu de la variété des opérations et des conditions dans lesquelles leur montant est déterminé, comment ce principe s'applique dans chaque cas (dépenses de personnel, dépenses d'intervention, produits fiscaux et non fiscaux, etc.).

L'enregistrement des produits et des charges déclenchant la comptabilisation de créances et de dettes, le comité a défini, en restant au stade des orientations, les principes selon lesquels celles-ci devraient être évaluées à la clôture de l'exercice. Ces principes concernent, notamment, les modalités d'établissement des provisions pour risques et charges et de comptabilisation des dégrèvements fiscaux.

La comptabilisation des immobilisations corporelles et financières pose quant à elle deux types de questions : quelles sont celles de ces immobilisations qui doivent être retracées au bilan de l'État et comment doivent-elles être évaluées ? Sur le premier point, le comité a retenu les mêmes principes de base : seuls sont immobilisés les biens dont l'État a le contrôle (contrôle de l'entité dans laquelle il détient une participation sous une forme ou sous une autre, et contrôle des biens corporels immobilisés). La notion de contrôle diffère de celle de propriété juridique mais a été choisie parce qu'elle rend mieux compte de la réalité économique des situations. Sur le second point, les participations seront normalement évaluées sur la base de la quote-part de situation nette de l'entité ; une option reste ouverte en ce qui concerne l'évaluation des biens immobiliers (comptabilisation au coût historique amorti ou comptabilisation à la valeur marchande du bien estimée en fin d'exercice).

La comptabilisation des opérations relatives à la dette publique connaîtra peu de changements par rapport à la situation actuelle car elle est déjà alignée sur les principes de la comptabilité d'entreprise (cf. par ailleurs, les résultats de l'audit comptable mené sur la dette de l'État) que le comité propose, pour l'essentiel, d'adopter conformément à l'esprit de son mandat.

### **Conclusion**

Compte tenu de la méthode retenue, de l'ampleur et de la nouveauté de la tâche, il est probable que le calendrier initialement prévu (achèvement des travaux du comité des normes en 2003) se révélera très tendu. Toutefois, la méthode de travail, même si elle peut paraître lourde, n'en paraît pas moins adaptée à son objet. Les normes sont en effet des textes qui vont avoir une influence déterminante sur la tenue et la présentation des comptes de l'État. Leur adoption doit donc reposer sur une discussion approfondie aboutissant à la formulation de prescriptions qui doivent être à la fois précises et techniques. Au total, il semble préférable de privilégier l'exigence de qualité, sans pour autant remettre en cause les délais d'application de la LOLF (application des nouvelles normes comptables au plus tard en 2006).

## II - L'ADAPTATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001 a dressé un état des lieux des systèmes d'information en matière de comptabilité budgétaire, qui ne sera pas repris dans les développements qui suivent. Au cours de l'année 2002, la Cour a complété son analyse pour disposer d'une cartographie complète des systèmes d'information budgétaires et comptables de l'État, qui ont été appréciés en fonction du degré de stabilité attendu au cours des prochaines années, et de leur impact sur la production des états financiers.

À ce jour, les deux principaux « chantiers » sont ACCORD pour l'exécution de la dépense et COPERNIC pour les recettes fiscales. Une réflexion plus générale sur le système d'information comptable de l'État (SICE) est également menée.

COPERNIC, dont l'échéance est fixée à 2007 au plus tôt, remplacera plusieurs applications utilisées par les comptables du Trésor et les receveurs des impôts. L'apport de COPERNIC, hors l'automatisation des opérations et la tenue du compte fiscal unique, devrait être la comptabilisation immédiate des droits constatés, indispensable pour la mise en œuvre de la LOLF.

Les observations qui suivent sont relatives aux évolutions du progiciel ACCORD.

### A - LES ÉVOLUTIONS D'ACCORD

#### 1) - ACCORD 1 et 1 bis

La nouvelle application doit se substituer (s'agissant de l'enregistrement de la dépense budgétaire) aux outils de comptabilité de l'ordonnateur (principalement SIGMA, mais aussi les outils propres à certains ministères) et à ceux du comptable (en particulier DEP). La dépense déconcentrée, actuellement traitée par le logiciel NDL, ne sera intégrée que dans une future version, encore à définir.

En matière d'organisation, le service à compétence nationale ACCORD (SCNA), créé par arrêté interministériel du 16 janvier 2002, est maître d'œuvre et maître d'ouvrage. Le SCNA a quitté début 2003 la double tutelle des directions du budget et de la comptabilité publique pour rejoindre la nouvelle direction de la réforme budgétaire (cf. sur l'organisation de cette direction, le fascicule I du Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002). Le SCNA est aussi responsable du centre de compétence ACCORD, dont les effectifs propres ont atteint 100 personnes en décembre 2002, et 240 au total en incluant les personnels des sociétés sous-traitantes.

Après une expérimentation pilote au ministère de *l'intérieur* en 2001, l'application gère depuis le début de 2002 huit sections budgétaires.

La suite de la généralisation d'ACCORD se poursuit grâce à un marché de maintenance, d'évolution et d'extension qui couvre la période 2002-2005, y compris le déploiement dans huit nouveaux ministères début 2003. Pour le raccordement des trois derniers ministères en 2004 (*défense*, *affaires étrangères* et *agriculture*), une version nouvelle de l'application, dite « 1 bis », utilisera des options techniques plus récentes proposées par le prestataire PeopleSoft. Le raccordement de la *défense* n'épuisera pourtant pas la question de la diversité des systèmes en usage dans ce ministère, et au moins deux services (Gendarmerie et DGA) développent des applications qui posent encore la question de l'interface à prévoir.

## 2) - ACCORD 2

La version future d'ACCORD, numérotée « 2 », sera le système informatique de la gestion budgétaire au format de la LOLF. Le comité des directeurs d'ACCORD, organisme interministériel, a fixé le calendrier de l'appel d'offre ; la notification du marché est prévue pour le premier trimestre 2004. Ainsi, le délai pour le développement et la mise en service serait en principe inférieur à deux ans, puisque l'objectif, conformément à la LOLF, est d'utiliser ACCORD 2 pour exécuter toute la gestion 2006.

ACCORD 1 a certes préparé la tâche, mais les difficultés rencontrées et le volume des opérations à prendre en compte dans la version 2 ne permettent pas d'exclure un allongement des délais. Les conséquences d'éventuels retards seront d'autant moins dommageables que le calendrier sera réaliste et anticipé.

### B - LE BILAN DU DÉPLOIEMENT DU SYSTÈME ACCORD EN 2002

Le ministère de *l'intérieur* était le site pilote d'ACCORD dès 2001, pour quatre de ses chapitres budgétaires. A partir de janvier 2002, l'ensemble des crédits de ce ministère a été géré avec le système ACCORD. Cela a aussi été le cas des budgets des *services généraux du Premier ministre*, du *commissariat général du plan*, de *l'écologie et du développement durable* (ex-environnement), de *l'aménagement du territoire* et du *secrétariat général de la défense nationale*. L'*outre-mer*, rattaché le 1<sup>er</sup> janvier 2002, et le *tourisme* depuis mars 2002, n'utilisent ACCORD que pour leurs dépenses ordinaires.

#### 1) - Les dysfonctionnement initiaux

Les premiers mois d'utilisation en 2002 ont été marqués par de nombreux dysfonctionnements, incluant la disparition de données, des temps de traitement prohibitifs et même, au cours des premiers mois de l'exercice, des périodes d'indisponibilité de plusieurs semaines. Le *commissariat général du plan* a ainsi constaté la disparition des informations sur les engagements par fournisseur.

Les ministères évaluent à un trimestre les retards subis dans les actes de gestion. En particulier, le retard des engagements a parfois sensiblement ralenti la consommation des crédits. Pour illustrer les difficultés initiales, à la fin du premier trimestre, seules 0,5% des 3 420 ordonnances de paiement de *l'écologie* avaient pu être traitées. Le manque de fiabilité de l'application a parfois obligé les ministères à ressaisir les informations pour une opération déjà enregistrée.

L'une des entreprises partenaires du marché du lot pilote est intervenue en application de deux marchés négociés en urgence pour résoudre ces anomalies, l'un par le ministère de *l'intérieur*, l'autre par le SCNA au titre des ministères rattachés en 2002.

Si les ministères reconnaissent unanimement une amélioration de la prestation technique au fil de l'année, le serveur de l'application à l'ACCT a été totalement absorbé par les opérations de fin de gestion 2002, du 24 janvier au 5 février, et donc rendu indisponible pour les opérations de la gestion 2003.

En outre, la gestion des crédits d'investissement, et particulièrement des AP, présente encore plusieurs défauts. Ainsi, au ministère de *l'écologie*, les AP ne sont pas associées à l'exercice budgétaire qui les a ouvertes (les AP ouvertes en LFI 2003 ont modifié le solde disponible au 31 décembre 2002 alors qu'elles n'auraient dû apparaître qu'au premier janvier suivant).

## **2) - Les évolutions à court terme**

Huit nouveaux ministères utilisent ACCORD depuis 2003. Leur raccordement s'est étalé de décembre à mars, parfois plus tardivement que prévu. Plusieurs ministères ont déjà éprouvé des difficultés comparables à celles rencontrées un an plus tôt par les ministères retenus au titre de l'expérimentation. Si l'intensité des désordres techniques est moindre, la persistance des anomalies est inquiétante.

Par ailleurs, les lacunes fonctionnelles de la première version d'ACCORD ne comblent pas les besoins identifiés dans chaque ministère. Ceux qui sont équipés de logiciels spécifiques souhaitent pour la plupart les conserver dans l'attente d'une version plus complète. Ainsi, le ministère des finances maintiendra l'application SIGMA pour l'ensemble des services tout au long de la gestion 2003, compte tenu de l'absence de module « Recettes » et de la non-prise en compte du traitement des agents détachés. Par ailleurs, pour la gestion 2003, une grande partie des comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être traités dans ACCORD en raison de problèmes techniques.

La préparation de la loi organique conduit donc les ministères à composer avec les insuffisances d'ACCORD en maintenant des applications spécifiques.

## **3) - Les évolutions des procédures**

La mise en place d'ACCORD a favorisé une évolution des procédures de dépense, qui est analysée dans le fascicule I du présent rapport (titre V).

### **Conclusion**

La Cour entend rester informée de manière systématique des évolutions des systèmes d'information, notamment en vue de la préparation de la certification. L'auditabilité des systèmes sera, dans cette perspective, une préoccupation constante.

### III - L'ÉVOLUTION DE LA FONCTION COMPTABLE

#### A - LA RÉFLEXION SUR LE RÔLE DU COMPTABLE PUBLIC<sup>(177)</sup>

L'article 31 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe ainsi le rôle des comptables publics de l'État : « *Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30<sup>[178]</sup>. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures* ».

Sur cette base, il est nécessaire d'évaluer les conséquences de la loi organique sur le contenu des différentes missions des comptables, sur l'organisation des réseaux comptables, sur les relations entre ordonnateurs, gestionnaires<sup>(179)</sup> et comptables, ainsi que sur le régime de responsabilité des comptables publics, et de prévoir les évolutions nécessaires.

Le ministère des finances a engagé une réflexion en ce sens, essentiellement centrée sur les évolutions liées à la rénovation de la chaîne de la dépense et à l'expérimentation de nouveaux modes de contrôle de la dépense par les comptables publics. La Cour a été associée à cette réflexion.

Les différentes missions des comptables publics de l'État devront être clairement distinguées pour apprécier les conséquences de la loi organique, et notamment celles de « caissier », de contrôle des opérations budgétaires et de teneur de comptes ; leur articulation avec les attributions des ordonnateurs devront être précisées.

La réflexion doit, sur ces points, se poursuivre pour conduire à des orientations réalistes et cohérentes avec la loi organique.

#### B - LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

La direction générale de la comptabilité publique du MINEFI, dont le rôle est central dans la mise en œuvre de la réforme comptable, a engagé un processus de développement du contrôle interne et de l'audit interne au sein de son réseau. Un pilotage a été mis en place, autour d'un comité national d'audit, assisté de la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) placée auprès du directeur général. Des comités régionaux d'audit ont également été créés. L'ossature du dispositif est constituée des inspecteurs principaux (IP) désignés dans chaque trésorerie générale.

L'agence comptable centrale du Trésor a créé, en 2001, une « mission qualité-comptable ». Cette mission a pour objectif d'améliorer le contrôle interne notamment par l'analyse, la formalisation et la rationalisation des procédures comptables, ainsi que par des audits spécifiques portant sur certaines catégories d'opérations.

---

(177) Cf. également le fascicule I du présent rapport.

(178) Ces articles détaillent les principes et règles applicables à la comptabilité de l'État.

(179) Un service gestionnaire est un service qui gère des crédits sans avoir le pouvoir d'ordonnancer les dépenses.

En 2003, un dispositif de révision comptable inspiré de cette première expérience doit être expérimenté dans 4 trésoreries générales, avec un appui des structures nationales et notamment de la MAEC.

Cette démarche doit permettre d'assurer la qualité comptable nécessaire à la certification des comptes de l'État. Elle devra être généralisée au sein du réseau de la DGCP mais aussi, progressivement, à l'ensemble des services impliqués dans la tenue de la comptabilité (réseaux de la DGI et de la DGDDI, services ordonnateurs de la dépense au niveau central et déconcentré).

## **IV - LE PROCESSUS DE CENTRALISATION COMPTABLE ET LA REDDITION DES COMPTES DE L'ÉTAT**

Dans le cadre de la vérification des comptes de l'agent comptable central du Trésor (ACCT) pour les exercices 1996 à 2000, la Cour a examiné les opérations de centralisation assurées par ce comptable. Cette mission spécifique de « *centralisation finale de la comptabilité de l'État* » a été définie par le décret n° 74-246 du 11 mars 1974 portant suppression de l'agence comptable de la dette publique et transfert de ses attributions à l'ACCT, et modifiant les articles 67 et 73 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

### **A - L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE**

Par rapport au droit commun comptable, les règles et procédures de centralisation des comptes de l'État par l'ACCT présentent des particularités qui renvoient aux spécificités de la comptabilité de l'État.

Les procédures ont sensiblement évolué depuis quelques années du fait des mesures prises pour moderniser la comptabilité de l'État. Cependant, le principal moteur des changements intervenus aura été la modernisation, plus rapide et plus profonde, des systèmes d'information, sous les effets conjugués de l'amélioration considérable des performances des matériels et des logiciels, du renouvellement des applications et de la restructuration du réseau des départements informatiques de la DGCP. Il en est résulté une extension, progressive mais massive, de l'automatisation des procédures, notamment pour les transferts et les intégrations, qui ont permis une accélération des centralisations, le développement des contrôles automatisés et l'élargissement des capacités de restitution rapide des données issues des fichiers comptables.

Ce double mouvement s'accroît aujourd'hui avec le vaste chantier de modernisation comptable ouvert par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Les objectifs d'accélération de la centralisation et de l'intégration des opérations ainsi que l'amélioration de l'exploitation et de la valorisation des informations comptables sont au centre des réflexions en cours. Certaines singularités de l'organisation actuelle de la centralisation finale de la comptabilité de l'État n'en apparaissent que plus anachroniques.

#### **1) - Le champ des opérations centralisées et des comptabilités concernées**

Les comptes de l'État au sens du CGAF ignorent la comptabilité des engagements de dépenses, que doivent tenir contradictoirement les ordonnateurs et les contrôleurs financiers. Dans le système dual actuel ordonnateur/comptable, la comptabilité générale fait l'impasse sur le suivi des opérations en amont de l'ordonnancement ou du mandatement.

Cette lacune est en soi fâcheuse. Pour autant, si elle n'a pas été normalisée et si elle ne donne pas lieu à la production d'états de synthèse, la comptabilité de l'ordonnateur, tenue notamment au moyen des applications SIGMA et désormais ACCORD (services centraux), ainsi que NDL (services déconcentrés), existe bien et constitue un outil de gestion indispensable. Au sens large, la comptabilité de l'État ne se résume donc pas à la comptabilité générale et aux comptabilités auxiliaires tenues par les comptables, mais englobe également la comptabilité des ordonnateurs.

Le passage à une comptabilité générale dite d'exercice rend cette lacune rédhibitoire. L'enregistrement de la charge ou de la dette devra remonter en amont de l'ordonnancement ou du mandatement, au moins jusqu'au constat du service fait par l'ordonnateur ou le gestionnaire.

## **2) - L'articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale**

La coexistence de deux chaînes comptables distinctes – l'une pour la comptabilité d'exécution budgétaire, l'autre pour la comptabilité générale – n'est pas moins surannée. Avec le système ACCORD, elle est appelée, en principe, à disparaître, le système d'information comptable devenant unique et les comptes de produits et charges – ou de classes 1 et 2 – étant désormais servis directement et non plus par une réflexion de fin d'exercice (cf. plus loin l'analyse des opérations d'inventaire pour l'exercice 2002). La mise en œuvre de ces nouvelles procédures mérite un examen attentif dans la perspective prochaine des décisions relatives au progiciel ACCORD 2.

## **3) - Les comptes de liaison de la classe 3**

A la différence du plan comptable général qui recommande de suivre en classe 1 les comptabilités autonomes des établissements rattachés, l'État a choisi un parti résolument différent.

D'une part, le système est fondé sur une déconcentration de l'organisation comptable (du moins pour la comptabilité générale) par comptable et non par service gestionnaire. D'autre part, il est fait usage – via une affectation dérogatoire de la classe 3 – d'un système de comptes de liaison pour les opérations réalisées entre les comptables centralisateurs.

La pérennité de ce choix apparaît aujourd'hui discutable pour trois raisons au moins. Tout d'abord, le besoin se fait de plus en plus sentir d'une déconcentration comptable par service gestionnaire. De plus, l'unification des fichiers informatiques, l'automatisation des transferts et le développement des centralisations non comptables appellent une simplification de la pyramide à deux étages des centralisations comptables<sup>(180)</sup>. Enfin, la modernisation de la comptabilité de l'État oblige à passer à une comptabilisation des stocks et, par voie de conséquence, à rendre les comptes de la classe 3 à leur vocation normale.

La mise en œuvre d'une comptabilité analytique, requise par la LOLF, requiert nécessairement de pouvoir individualiser la comptabilité patrimoniale (générale) par service gestionnaire. Aujourd'hui, cette individualisation n'est possible que via la comptabilité budgétaire des dépenses et le code ordonnateur. Cela explique pourquoi les gestionnaires des services de l'État trouvent aujourd'hui peu d'intérêt à la comptabilité générale de l'État : en tant qu'outil de gestion, leur propre comptabilité d'ordonnateur est seule d'une réelle utilité.

Quant au système, complexe et dérogatoire, des comptes de liaison interne de la classe 3, son avenir semble compromis par l'unification des systèmes d'information.

## **B - LES RÔLES RESPECTIFS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET DE L'ACCT**

L'évolution de la comptabilité de l'État impliquera une redéfinition de la répartition des tâches entre l'administration centrale (DGCP) et l'ACCT. Au sein même de l'administration centrale, les différentes fonctions devront être distinguées.

---

<sup>(180)</sup> Centralisation par les TPG, puis centralisation des écritures par l'ACCT.

### **1) - La production des règles comptables applicables**

Au sein des structures de la direction générale de la comptabilité publique, la fonction de normalisation comptable n'est pas clairement distinguée de la fonction de reddition des comptes et des états financiers.

En outre, les règles appliquées ont été inégalement formalisées dans des instructions publiées. Certaines parties de l'instruction PR relative à la comptabilité générale de l'État n'ont pas toujours été actualisées depuis la version initiale de 1987. Certaines opérations n'y ont jamais été détaillées : par exemple, la table de la réflexion de fin d'exercice des comptes de dépenses de classe 9 dans la comptabilité générale (comptes de classe 2 et 6 principalement) est un simple fichier informatique échangé entre la DGCP et l'ACCT, sans aucune transcription écrite.

Le référentiel comptable appliqué n'est pas méthodiquement formalisé et n'est pas toujours aisé à reconstituer à partir de notes de service éparses. Il n'existe pas de recueil exhaustif, classé et à jour, de la réglementation applicable.

### **2) - La conduite générale des opérations**

Cette fonction de conduite générale des opérations couvre, par exemple, l'organisation des opérations de fin de gestion et le pilotage des systèmes d'information utilisés pour la tenue des différentes comptabilités et la centralisation des comptes de l'État.

La DGCP (5<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> sous-directions) conçoit son rôle comme celui d'un maître d'ouvrage commanditaire. Par sa délégation à l'informatique comptable de l'État, l'ACCT est maître d'œuvre exploitant des différentes applications. La dénomination de « *délégation* » signifie qu'en la matière, le département informatique de l'ACCT agit pour le compte des deux sous-directions concernées de la DGCP.

### **3) - La mise en état d'examen des comptes**

La mise en état d'examen des comptes de gestion des comptables principaux est une fonction d'opérateur direct que la DGCP (avec un effectif dédié d'environ 60 agents) exerce en application des dispositions de l'article 143 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. Elle est conçue comme une activité de contrôle administratif préalable à l'intervention du juge des comptes, visant à vérifier que le compte est établi conformément à la réglementation, qu'il est accompagné des pièces justificatives requises et qu'il est produit avec ces pièces justificatives dans les délais prescrits. Il s'ensuit des contrôles effectués tant en cours d'année qu'en fin de gestion.

En cours d'année, les contrôles opérés portent notamment sur l'accord trimestriel entre la comptabilité du comptable et celle de l'ordonnateur, via la procédure dite des « *bordereaux sommaires* » qui sont adressés tous les trimestres à la DGCP pour vérification. Pour les dépenses sans ordonnancement préalable, la DGCP centralise et archive les pièces justificatives.

L'ACCT participe à ces contrôles comme prestataire de services informatiques, notamment en détectant les anomalies à partir de tests automatiques de cohérence.

Lors des corrections de fin de gestion, les rectifications apportées aux comptes de gestion des comptables principaux<sup>181</sup> sont non seulement autorisées par la DGCP, mais effectuées directement, pour la plupart, voire initiées, par ses agents. La direction générale de la comptabilité publique est consciente du fait que cette situation n'est pas compatible avec l'article 31 de la loi organique : à titre d'expérimentation, dans 9 départements et à l'ACCT, le comptable centralisateur saisit désormais lui-même les écritures de correction ; un plan d'expérimentation de la révision comptable a été lancé dans quatre trésoreries générales (cf. plus haut).

La procédure des corrections s'applique également à la comptabilité auxiliaire de la dépense, avec cette particularité que la saisie est assurée par l'ACCT, après validation par la DGCP.

Ce n'est qu'au terme de cette longue procédure de correction qui dure plus d'un mois que l'ACCT procède à la centralisation finale des comptes de gestion des comptables principaux (qui permet de produire le CGAF et les états financiers) et à l'édition définitive de ceux-ci. Il s'écoule actuellement environ deux mois entre la première édition des comptes de gestion provisoires et celle des comptes de gestion définitifs.

#### 4) - Les autres interventions directes de la DGCP

Les services centraux de la DGCP interviennent également directement dans l'établissement des comptes en tant que donneur d'ordre pour les opérations d'ordre et d'inventaire. Il y a là un mélange d'attributions qui est gênant, d'une part, entre les prérogatives respectives des services ordonnateurs et du comptable, d'autre part, entre celles du comptable assignataire et de la DGCP.

De façon générale, si, selon le décret portant règlement général sur la comptabilité publique (article 73), l'agent comptable central du Trésor « *soumet le compte général de l'administration des finances à l'approbation du ministre* », le directeur général de la comptabilité publique et ses services sont, en l'espèce, plus qu'un truchement.

*La Cour recommande une clarification des responsabilités entre la DGCP et l'ACCT dans le processus de centralisation et de production des états financiers.*

### C - LES CONSÉQUENCES DE LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Il ne ressort pas formellement de la lettre des textes que la centralisation ultime des comptes de l'État se situe hors du régime particulier de responsabilité des comptables publics, bien que la rédaction de l'article 73 du règlement général le laisse supposer<sup>(182)</sup>. Il s'ensuit une construction juridique incohérente, en ce que les garanties de qualité de la tenue des comptes attendue du régime particulier de responsabilité des comptables de l'État ne peuvent être invoquées pour l'intégration finale des comptes de l'État.

(181) Cf. sur ce point, au titre III du présent fascicule, les résultats de l'audit mené sur les écritures de correction passées en fin d'exercice 2002.

(182) « Après avoir centralisé les opérations du budget général et celles des comptes spéciaux qui sont faites par les comptables principaux sous leur responsabilité exclusive, l'agent comptable central du Trésor passe les écritures de fin d'année permettant de dresser les comptes annuels de l'État ; il soumet le compte général de l'administration des finances au ministre ».

En tout état de cause, les obligations particulières du comptable, susceptibles d'être sanctionnées par la mise en jeu juridictionnelle de sa responsabilité, sont juridiquement strictement cantonnées et loin de couvrir tout le champ des opérations de tenue des comptes, sauf le cas très particulier de désordre constaté dans la tenue de la comptabilité.

La LOLF devrait sensiblement changer cette donne. D'une part, la dichotomie actuelle entre comptabilité des comptables et comptabilité des ordonnateurs paraît inéluctablement appelée à disparaître, en raison même du passage à une comptabilité d'exercice. D'autre part, les obligations des comptables se trouvent notablement étendues (article 31 de la loi) : gardiens du respect des principes et des règles comptables, les comptables de l'État seront garants non seulement de la régularité des opérations prises en charge, mais également de la sincérité des comptes et de la fidélité de l'image du patrimoine et de la situation financière de l'État donnée par ceux-ci.

## V - LA PRÉPARATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT

La Cour des comptes a engagé, dès la fin de l'année 2001, la préparation de la certification des comptes de l'État prévue par l'article 58-5 de la LOLF. Cette démarche a conduit :

- d'une part à préciser le cadre dans lequel s'exercera cette nouvelle mission : c'est l'objet des développements qui suivent ;
- d'autre part à la mise en œuvre progressive d'un dispositif d'audit comptable dont les premiers résultats (sur l'exercice 2002) sont présentés plus bas.

La Cour s'appuie très largement sur l'expérience acquise depuis plusieurs années dans l'audit externe (qui comprend une certification des comptes) de plusieurs organisations internationales du système des Nations-Unies<sup>(183)</sup>, ainsi que sur les liens noués avec les institutions supérieures de contrôle étrangères en charge de missions comparables<sup>(184)</sup>.

### A - LA CONCEPTION D'ENSEMBLE

L'article 58-5 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit qu'est jointe au projet de loi de règlement « *la certification de la régularité, la sincérité et la fidélité*<sup>[185]</sup> *des comptes de l'État. Cette certification est [...] accompagnée du compte rendu des vérifications opérées* ».

La formulation retenue par le législateur organique montre que celui-ci a entendu faire expressément référence au processus de certification des comptes des sociétés commerciales, tel que le prévoit en France l'article L 225-235 du code de commerce<sup>(186)</sup>. La Cour retient cette référence comme cadre général de sa mission, étant entendu que les particularités significatives des comptes de l'État devront bien sûr être prises en compte.

La Cour sera amenée à formuler chaque année une opinion sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Selon les normes IFAC, cette opinion pourra prendre quatre formes :

- certification sans réserves, accompagné, le cas échéant, d'observations mettant en lumière un élément affectant les états financiers, sans constituer une réserve ;
- certification assortie d'une ou plusieurs réserves. Une réserve peut notamment être formulée si des erreurs, anomalies ou des irrégularités dans l'application des règles et principes comptables ont une incidence significative ;

---

<sup>(183)</sup> Le Premier président de la Cour des comptes est actuellement l'un des trois membres du comité des commissaires aux comptes de l'ONU. A ce titre, la Cour est amenée à auditer l'UNICEF, le HCR, le fonds de pension, certaines des opérations de maintien de la paix et plusieurs autres structures. Il est également commissaire aux comptes de l'Organisation mondiale de la météorologie (OMM) et l'a été, de 1994 à 2001, de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) et du Programme alimentaire mondial (PAM).

<sup>(184)</sup> Notamment : *National Audit Office* britannique ; Cour des comptes européenne ; bureau du vérificateur général du Québec.

<sup>(185)</sup> Ce terme retenu par la LOLF sera utilisé par la suite comme un synonyme « d'image fidèle » du patrimoine et de la situation financière, expression utilisée par le code de commerce.

<sup>(186)</sup> La référence aux entreprises commerciales est d'ailleurs plus explicite encore (article 30), s'agissant des nouvelles normes comptables elles-mêmes (cf. plus haut).

- opinion défavorable, si les erreurs, anomalies ou irrégularités constatées sont suffisamment significatives pour affecter la validité d'ensemble des comptes ;
- impossibilité pour la Cour d'exprimer une opinion, notamment en raison de restrictions à l'étendue de ses travaux d'audit.

A cette occasion, la Cour pourra également formuler des recommandations sur les méthodes et les procédures comptables.

En combinant les articles 65 et 67 de la loi organique, la Cour considère que le premier exercice soumis à certification sera au plus tard l'exercice 2006 (certification début 2007).

Le processus de certification repose sur un dialogue très en amont entre les services chargés de la tenue de la comptabilité et de la production des états financiers de synthèse et l'organisme certificateur. Celui-ci (ici la Cour des comptes) doit être en mesure de formuler les observations résultant des diligences comptables qu'il a menées, et de proposer les ajustements nécessaires dans les états financiers, avant l'arrêté définitif des comptes. De son côté, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie devra s'être mis en mesure d'incorporer dans les états financiers les ajustements demandés par la Cour.

La Cour a expérimenté cette démarche, dans quelques domaines encore très limités, lors des audits comptables menés sur les comptes 2002 (cf. infra). Cette approche est destinée à être généralisée au cours des prochaines années.

## **B - LE PÉRIMÈTRE ET LE RÉFÉRENTIEL DE LA CERTIFICATION**

Tout dispositif de certification qui vise à apprécier la régularité, la sincérité et la fidélité des états financiers repose sur trois éléments : un ensemble d'états financiers qui seront l'objet même de la certification ; un référentiel de principes et de normes comptables ; et un référentiel de normes d'audit.

### **1) - Les états financiers à certifier**

Sur la base des articles 54, 57 et 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, la Cour considère que la certification portera sur :

- le bilan de l'État ;
- le compte de résultat ;
- l'annexe, qui comprendra une évaluation des engagements hors-bilan de l'État ;
- éventuellement, un état d'exécution des opérations budgétaires.

La présentation des trois premiers états financiers va être fixée par les nouvelles normes comptables de l'État, en cours d'élaboration dans le cadre des travaux du comité des normes de comptabilité publique (cf. plus haut).

La présentation et le degré de détail de l'état d'exécution des opérations budgétaires (qui ne relève pas de la compétence de ce comité, pas plus que l'ensemble de la comptabilité des opérations budgétaires) devront être précisés.

Enfin, le comité des normes de comptabilité publique prévoit la production d'un tableau des flux de trésorerie (cf. par ailleurs), qui sera intégré dans le champ des états financiers à certifier.

## 2) - Le référentiel comptable

Il sera constitué, dans l'ordre décroissant de hiérarchie des normes :

- des principes généraux définis par la loi organique (notamment les articles 27, 28 et 30) ;
- des normes comptables de l'État établies sur la base des travaux du comité des normes de comptabilité publique (cf. par ailleurs) ;
- des différents textes d'application de ces normes comptables.

Les normes comptables internationales du secteur public de l'International Federation of Accountants (IFAC) et le plan comptable général français pourront également être utilisées comme référence, si besoin est.

## 3) - Les normes d'audit

La Cour s'appuiera explicitement sur les normes internationales reconnues en la matière :

- normes d'audit de l'IFAC, dans la version complétée par les commentaires du comité « secteur public » ;
- normes de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Sur cette base, la Cour définira, dans chaque domaine, ses propres méthodes, et son plan d'audit.

## C - LA NATURE DES VÉRIFICATIONS À MENER EN VUE DE LA CERTIFICATION

La formulation d'une opinion sur les comptes suppose, conformément aux normes internationales d'audit, d'obtenir une assurance raisonnable que les états financiers pris dans leur ensemble ne présentent pas d'anomalies significatives au regard du référentiel comptable.

Les audits menés seront nécessairement non exhaustifs (il est exclu de contrôler chaque année la comptabilisation de la totalité des opérations). Le plan d'audit dépendra :

1. D'une part, du seuil de signification<sup>(187)</sup> retenu par la Cour, c'est-à-dire du montant total d'erreurs comptables cumulées non corrigées, au delà duquel la certification serait assortie d'une réserve. La Cour a engagé une réflexion approfondie sur cette question, notamment au regard de sa pratique de commissaire aux comptes des organisations internationales du système des Nations-Unies, et des pratiques des institutions supérieures de contrôle étrangères chargées de mission de certification. La méthode la plus répandue est de déterminer ce seuil de signification en utilisant un pourcentage d'un agrégat financier pertinent (par exemple le total des charges). A titre provisoire, une estimation a été retenue en vue des premiers audits comptables menés par la Cour. Elle est destinée à être affinée au cours des années ultérieures.

---

<sup>(187)</sup> Ou des seuils de signification (le seuil n'est pas nécessairement unique).

2. D'autre part, des résultats de l'analyse des risques<sup>(188)</sup> menée sur chaque poste des états financiers.

En termes de calendrier, les vérifications comptables nécessaires à la certification seront de deux natures distinctes :

- des missions « intérimaires », réalisées au cours de l'exercice, destinées à analyser, à contrôler et à tester les procédures comptables et les processus de contrôle interne. L'audit des systèmes d'information comptable occupera, à cet égard, une place essentielle ;
- des missions « finales », en période d'arrêté des comptes (de janvier à mars), comportant un ensemble de vérifications sur les états financiers de l'année.

La répartition dans le temps des vérifications dépendra naturellement de la catégorie de comptes audités. Il en sera de même pour les techniques d'audit, qui combineront les différentes méthodes usuelles<sup>(189)</sup> : analyse et test des contrôles internes, examen analytique des évolutions des différents comptes, confirmation directe des soldes de certains comptes auprès de tiers, vérification par sondages d'échantillons d'opérations, examen détaillé de certaines opérations sensibles, etc.

Par leur objet et leur nature, les vérifications nécessaires en vue de la certification des comptes sont donc nettement différentes de celles qui sont associées au jugement des comptes de gestion des comptables principaux de l'État : le contrôle de la régularité comptable, de la sincérité et de la fidélité des états financiers dans leur globalité viendra compléter le contrôle de la régularité (au sens du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) des opérations individuelles. La Cour mène actuellement une étude méthodologique détaillée des liens entre certification des comptes et contrôle juridictionnel, afin d'assurer l'articulation entre les deux formes de contrôle et de dégager des synergies.

## **D - LE PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COUR DES COMPTES : UNE MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE**

### **1) - Le dispositif retenu**

La coordination de la préparation de la certification est assurée par la formation interchambres « lois de finances et comptes de l'État », également appelée à délibérer sur le rapport préliminaire et le rapport sur l'exécution des lois de finances. Les réflexions générales sont menées par un groupe de travail associant des représentants de différentes chambres de la Cour, constitué au début de l'année 2002 par arrêté du Premier président. Les travaux méthodologiques et les audits comptables sont confiés à différents magistrats et rapporteurs en fonction des sujets traités, dans le cadre de la programmation d'ensemble des travaux de la Cour.

Des contacts techniques réguliers ont lieu entre ce groupe de travail et la direction générale de la comptabilité publique. Ils permettent notamment d'évoquer l'évolution des outils de contrôle de la Cour. Ainsi, dans le cadre des travaux liés à la certification, il sera nécessaire que

---

<sup>(188)</sup> Il s'agit, pour reprendre la terminologie des normes internationales de l'IFAC, du « risque inhérent » (risque que le solde d'un compte ou qu'une catégorie de transactions comporte des erreurs significatives, pour des raisons indépendantes des systèmes de contrôle interne) et du « risque lié au contrôle » (risque qu'une erreur significative ne soit ni détectée ni corrigée en temps voulu par les systèmes comptables et de contrôle interne).

<sup>(189)</sup> Les audits comptables menés sur les comptes 2002 en fournissent un premier exemple.

les magistrats et rapporteurs puissent avoir accès, en temps réel et à distance aux systèmes d'information budgétaire et comptable pour l'exercice en cours (étant entendu que l'accès sur place est en toute hypothèse explicitement prévu par les articles L 140-1 et R 141-3 du Code des juridictions financières). La formalisation d'un cahier des charges précisant les modalités d'accès est en cours.

Les questions générales liées à la certification peuvent également être abordées dans le cadre du « comité de liaison » entre la Cour des comptes et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, constitué début 2003.

## **2) - Les travaux menés en 2002 et début 2003**

Pour 2002, les domaines ciblés pour les premiers audits comptables ont été ceux pour lesquels, compte tenu des principes généraux posés par la LOLF, il est possible d'anticiper que les évolutions résultant des nouvelles normes comptables seront relativement limitées :

- la dette et les opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie (747 Md€ au passif de l'État, 30 Md€ à l'actif, 40 Md€ de dépenses budgétaires) ;
- les relations avec les correspondants du Trésor, à l'exception des collectivités locales et établissements publics locaux, soit 42 Md€ au passif ;
- la trésorerie et les comptes financiers (7 Md€ à l'actif du bilan) ;
- les écritures de correction en fin d'exercice, les opérations d'inventaire, et la construction des états financiers de l'État.

Dans ces différents domaines, après la mise au point de guides d'audit, des audits comptables ont été menés sur les comptes 2002 (cf. par ailleurs), selon une méthodologie aussi proche que possible de celle de la future certification. L'objectif retenu est, outre l'expérimentation par la Cour de son propre dispositif, de présenter des constats et des recommandations sur les améliorations comptables nécessaires en vue de la certification.

## **3) - Les travaux programmés en 2003**

En poursuivant la même démarche, des travaux méthodologiques approfondis (préparation de guides d'audit) sont prévus dans les domaines des immobilisations financières, des prêts et avances accordés par l'État et des recettes fiscales.

Une série d'audits comptables sera menée sur ces différents sujets, sur les comptes 2003. Ils viendront s'ajouter à la réédition des audits déjà menés sur les comptes 2002, dans une logique de « fiabilisation progressive » des différents postes des états financiers. La Cour en rendra compte au Parlement dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003.

Un audit informatique de l'application de comptabilité générale CGL et de l'application de centralisation TCC aura également lieu avant la fin de l'année 2003.

Par ailleurs, des études méthodologiques sont programmées dans d'autres domaines pour lesquels les nouvelles normes comptables conduiront à des changements majeurs, ce qui ne permet pas de finaliser, dès maintenant, un plan d'audit définitif ou quasi-définitif :

- immobilisations corporelles et incorporelles
- dépenses de personnel ;
- dépenses de fonctionnement courant hors personnel ;
- dépenses d'intervention ;
- relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

#### **4) - L'adéquation des moyens aux objectifs**

Les travaux menés en 2002 et 2003 en vue de la préparation de la certification ont été effectués par redéploiement des effectifs existants. Cette méthode trouve cependant ses limites. La comparaison avec les institutions supérieures de contrôle étrangères chargées de missions de certification montre que les moyens actuels de la Cour ne permettront pas d'assurer cette mission nouvelle dans de bonnes conditions. La réflexion d'ensemble que la Cour a entreprise sur ses différentes missions et sur son organisation conduira à poser, en termes nouveaux, l'appréciation quantitative et qualitative des moyens qui lui seront nécessaires.

---

## TITRE 2 - LES COMPTES 2002

Les développements qui suivent sont relatifs aux états financiers issus de la comptabilité générale de l'État pour 2002. Les états d'exécution des opérations budgétaires sont analysés dans le fascicule I du présent rapport, de même que les différents résultats de l'État (solde budgétaire, résultat patrimonial, besoin de financement au sens de la comptabilité nationale).

Pour l'exercice 2002, les états financiers ont été établis selon les mêmes principes et règles comptables qu'en 2001. Ils reflètent les aménagements apportés à la comptabilité générale de l'État en 1999 et 2000<sup>(190)</sup>, à savoir la comptabilisation de la dette en droits constatés<sup>(191)</sup>, le rattachement de la TVA à l'exercice (charges à payer et produits à recevoir), la valorisation des immobilisations non financières et des dotations et participations de l'État, enfin l'introduction d'un provisionnement des créances fiscales. La seule novation concerne l'amélioration de la présentation des engagements hors-bilan, avec la mention en annexe au rapport de présentation du CGAF d'une évaluation chiffrée des engagements de retraite.

Comme au cours des années précédentes, *les états financiers ne reflètent pas les opérations des pouvoirs publics et des services de l'État dotés de l'autonomie comptable (budgets annexes, services bénéficiaires des fonds spéciaux, etc.)*.

### I - LE BILAN DE L'ÉTAT

Le bilan de l'État a atteint, au 31 décembre 2002, un total de 342 847 M€ contre 322 389 M€ à fin 2001 et 302 493 M€ à fin 2000, soit une augmentation de 6,3% sur 2001 et de 13,3% sur 2000.

#### A - LA SITUATION NETTE

A la différence d'une entreprise, la situation nette de l'État, négative, est un solde, sans signification évidente, et non un indicateur pertinent de « richesse ». L'État n'a pas de fonds propres et les actifs immobilisés ou circulants effectivement comptabilisés sont limités dans la situation actuelle. La capacité de lever l'impôt est le seul actif incorporel qui permettrait d'équilibrer le passif, mais il ne peut faire l'objet d'aucune évaluation comptable. A des degrés qui varient en fonction du niveau d'endettement, une situation similaire se retrouve dans les autres États membres de l'Union européenne.

---

<sup>(190)</sup> Cf. à ce sujet, les rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1999 (p. 391 et suivantes) et 2000 (p. 161 et suivantes).

<sup>(191)</sup> Avec diverses restrictions (cf. titre 3).

Tableau 76 – Le bilan de l'État au 31 décembre

En millions d'euros

ACTIF	2000	2001	2002	PASSIF	2000	2001	2002
				<b>Situation nette</b>	<b>-445 135</b>	<b>-455 754</b>	<b>-499 175</b>
<b>Actif immobilisé</b>	<b>230 239</b>	<b>251 217</b>	<b>259 834</b>	<b>Dettes financières</b>	<b>652 065</b>	<b>686 904</b>	<b>747 984</b>
Immobilisations incorporelles nettes	122	180	213	Dettes financières négociables	631 911	669 047	733 125
Immobilisations corporelles nettes	87 032	89 310	91 259	Dettes financières non négociables	19 056	17 125	14 493
Prêts et avances	19 068	18 692	18 043	<i>Dettes non négociables et dette exigible</i>	<i>14 086</i>	<i>12 806</i>	<i>11 475</i>
Dotations et participations	124 017	143 035	150 319	<i>Engagements divers de l'État</i>	<i>2 576</i>	<i>2 100</i>	<i>910</i>
				<i>Monnaies métalliques en circulation</i>	<i>2 394</i>	<i>2 219</i>	<i>2 301</i>
				Concours de la Banque de France	1 098	732	366
<b>Actif circulant</b>	<b>65 640</b>	<b>59 927</b>	<b>72 044</b>	<b>Autres dettes</b>	<b>85 543</b>	<b>83 015</b>	<b>86 374</b>
Redevables	17 954	19 094	18 231	Versements restant à effectuer sur titres de participation non libérés	4	287	288
Débiteurs divers	21 490	12 604	30 961	Services non personnalisés de l'État et budgets annexes	1 163	1 286	805
Comptes transitoires ou d'attente débiteurs	6 001	4 894	2 095	Bénéficiaires de chèques sur le Trésor	607	1 780	495
Produits à recevoir	12 329	13 030	13 797	Correspondants du Trésor et déposants	63 479	59 855	66 685
Comptes financiers	7 866	10 305	6 960	Créditeurs divers et comptes transitoires ou d'attente créditeurs	15 756	14 936	11 247
				Charges à payer	4 519	4 867	6 086
				Appels de marge pensions livrées	14	4	768
<b>Régularisation</b>	<b>6 595</b>	<b>11 229</b>	<b>10 955</b>	<b>Régularisation</b>	<b>11 020</b>	<b>8 062</b>	<b>7 527</b>
Charges à répartir et engagements étalés sur plusieurs exercices	1 876	1 472	312	Dépenses réglées dans la période suivante	8 890	6 991	6 800
Dépenses imputables au budget de l'année suivante	2 613	2 688	3 219	Autres comptes de régularisation	2 130	1 071	727
Autres comptes débiteurs	2 106	7 069	7 424	Reversements de fonds sur dépenses de ministères à annuler	-	-	-
Suppléments d'indexation	19	16	14	Décotes et primes sur emprunts et BTAN	-1 000	162	137
<b>Total</b>	<b>302 493</b>	<b>322 389</b>	<b>342 847</b>	<b>Total</b>	<b>302 493</b>	<b>322 389</b>	<b>342 847</b>

Source : Rapports de présentation du CGAF

Passée de -455,7 Md€ en 2001 à -499,2 Md€, la situation nette a connu une dégradation de 9,5%, nettement plus forte qu'en 2001 (0,1%). Elle se décompose en trois parties :

- le report à nouveau négatif (-501,3 Md€ au 31 décembre 2002 contre -469,8 Md€ en 2001), qui est constitué, d'une part, du cumul des résultats annuels et éléments patrimoniaux intégrés depuis l'origine de la comptabilité de l'État (-544,5 Md€), d'autre part, de l'écart d'intégration (+43,3 Md€) provenant du changement de méthode, intervenu en 1999 et complété en 2000, pour la comptabilisation des immobilisations corporelles et incorporelles ;

- l'écart de réévaluation provenant de la valorisation des dotations et participations de l'État (44,3 Md€) et de la revalorisation du parc immobilier (4 Md€) ;
- le résultat patrimonial<sup>(192)</sup> de l'année qui dégage une perte en hausse de 58% par rapport à 2001 (-46,2 Md€ au lieu de -29,4 Md€).

## **B - L'ACTIF DE L'ÉTAT**

L'actif immobilisé est passé de 251,2 Md€ à 259,8 Md€ entre 2001 et 2002. La hausse de 8,6 Md€ (au lieu de 21 Md€ en 2001) s'explique par la revalorisation des dotations et participations pour 7,3 Md€ (contre 19 Md€ en 2001) et des immobilisations corporelles et incorporelles nettes pour 2 Md€ (contre 2,3 Md€ en 2001) que compense la réduction du poste prêts et avances pour 649 M€.

L'actif circulant a augmenté de 12,1 Md€ après une diminution de 5,7 Md€ en 2001. La hausse de 15,9 Md€ du poste des débiteurs divers et de 797 M€ des produits à recevoir au titre du rattachement de la TVA à l'exercice se trouve en partie compensée par la diminution sensible des comptes d'imputation provisoire (-2,8 Md€) et la forte contraction des comptes financiers (-3,3 Md€). Les comptes de régularisation sont ramenés de 11,2 Md€ à 10,9 Md€ entre 2001 et 2002, la baisse de 1,16 Md€ des charges à répartir et engagements étalés sur plusieurs exercices étant compensée par la hausse de 531 M€ des dépenses imputables au budget de l'année suivante et de 355 M€ des autres comptes débiteurs.

En application du nouveau plan comptable<sup>(193)</sup>, seules les écritures de régularisation se rapportant à l'exercice et aux exercices ultérieurs (charges et produits constatés d'avance et charges à répartir) sont enregistrées sous l'appellation de comptes de régularisation ; les régularisations de charges et produits de l'exercice (charges à payer et produits à recevoir) et les comptes transitoires ou d'attente débiteurs ou créditeurs sont rattachés aux comptes de tiers concernés, en actif circulant et en autres dettes.

### **1) - Les immobilisations corporelles et incorporelles**

Les immobilisations corporelles et incorporelles font apparaître un stock brut de 145,1 Md€ contre 137,2 Md€ au 31 décembre 2001, et un stock net de 91,5 Md€ après abondement de la dotation aux amortissements de 12,8 Md€ qui porte le total des amortissements au bilan (compte 28) à 53,7 Md€.

---

<sup>(192)</sup> Le passage du résultat d'exécution budgétaire au résultat patrimonial est développé dans le fascicule I.

<sup>(193)</sup> Article 434-1 du nouveau Plan comptable général et article D 23-1 et 23-2 du Code de commerce.

Tableau 77 – Les dotations aux amortissements

En millions d'euros

	2001			2002		
	Dotations	Diminutions*	Solde	Dotations	Diminutions*	Solde
<b>Immobilisations incorporelles</b>	<b>90,5</b>	<b>49,3</b>	<b>41,2</b>	<b>115,4</b>	<b>54,5</b>	<b>60,9</b>
Brevets, licences, marques	1,0	0,6	0,3	2,56	0,15	2,4
Logiciels, auto-production et licences	89,6	48,7	40,9	112,8	54,4	58,4
<b>Immobilisations corporelles</b>	<b>12 978,9</b>	<b>8 201,1</b>	<b>4 777,8</b>	<b>12 724,9</b>	<b>7 112,5</b>	<b>5 612,4</b>
Terrains et forêts	0	0	0	0	0	0
Constructions	2 951,1	1 543,4	1 407,7	3 123,7	1 544	1 579,7
<i>dont constructions civiles</i>	<i>443,9</i>		<i>443,9</i>	<i>471,6</i>	<i>0</i>	<i>471,6</i>
<i>  acquisition de bâtiments</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>27,65</i>		<i>27,65</i>
<i>  constructions militaires</i>	<i>394,7</i>		<i>394,7</i>	<i>474,4</i>		<i>474,4</i>
<i>  travaux sur bâtiments à caractère spécifique</i>	<i>497,8</i>	<i>473</i>	<i>24,8</i>	<i>504,9</i>	<i>492,4</i>	<i>12,5</i>
<i>  ouvrages d'infrastructures</i>	<i>1 614,67</i>	<i>1 070,4</i>	<i>544,27</i>	<i>1 645,1</i>	<i>1 051,6</i>	<i>593,5</i>
Etudes et contrôles techniques	2024,4	2 308,4	284,0	2 027,5	1 856,7	170,8
Installations techniques, matériel, outillage industriel	6 650,3	2 687,4	3 962,9	6 243,9	2 432,1	3 811,8
Autres immobilisations corporelles	1 353,1	1 661,9	308,8	1 329,8	1 279,8	50
<b>Total Immobilisations</b>	<b>13 069,4</b>	<b>8 250,4</b>	<b>4 819,0</b>	<b>12 840,3</b>	<b>7 167,1</b>	<b>5 673,2</b>

\*Les diminutions correspondent à des sorties de biens totalement amortis

Source : CGAF

La différence en brut, soit 7,9 Md€, s'explique par la revalorisation des constructions civiles selon l'indice du coût de la construction (0,74 Md€ qui porte l'écart de réévaluation du parc immobilier à 4 Md€), la sortie des biens totalement amortis (7,2 Md€) et le flux d'investissements de l'année qui sont immobilisés (14,3 Md€). L'écart de réévaluation constaté sur le parc immobilier vient en variation de la situation nette sans passer par le compte de résultat. Seules les augmentations d'amortissements sont comptabilisées en charges. Les immobilisations sont sorties du bilan l'année où elles sont totalement amorties et apparaissent en diminution d'amortissements dans le tableau ci-dessus. Un amortissement linéaire est pratiqué, en général sur 5 ans (4 ans pour les logiciels). Mais les achats de matériel militaire sont considérés comme amortis à 100% l'année de leur acquisition, en l'absence d'inventaire chiffré<sup>(194)</sup>. La dotation aux amortissements se trouve donc déformée par le poids des investissements annuels du ministère de la défense. Les amortissements à 100% des équipements militaires représentent en 2002 4,7 Md€, soit 38% de la dotation aux amortissements et 75% du poste « *Installation technique, matériel et outillage industriel* ».

En 2002, le compte 28 a été modifié pour retracer les achats d'animaux qui seront amortis sur 5 ans conformément à l'avis du Conseil national de la comptabilité<sup>(195)</sup>.

Les méthodes comptables utilisées depuis 1999 et améliorées à la marge chaque année sont conformes aux normes IPSAS de l'IFAC. Elles comportent cependant, au regard des règles comptables pratiquées par les entreprises, deux défauts majeurs. Le premier est que les biens

(194) Le ministère de la défense s'est engagé à procéder à un recensement exhaustif de ces biens.

(195) Cette règle est déjà observée par l'établissement public des Haras nationaux pour les animaux de service.

totallement amortis sont sortis du bilan, alors qu'ils devraient demeurer au bilan pour une valeur nette égale à zéro afin de permettre la réconciliation entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable. Le second défaut réside dans la non comptabilisation des cessions et mises au rebut, ce qui interdit là encore de réaliser un inventaire en fin d'année. Les recettes du compte de commerce retraçant les opérations du service des domaines n°904-06 figurent en produits au compte de résultat (compte 752), mais ne sont pas reliées aux immobilisations, ce qui interdit de constater, le cas échéant, en charges des moins-values de cession venant en déduction de l'écart de réévaluation.

Les règles comptables qui seront applicables aux immobilisations corporelles et incorporelles en comptabilité d'exercice n'ont pas encore été tranchées par le comité des normes de comptabilité publique (cf. plus haut). Dans cette perspective, la Cour formule les observations suivantes :

- la réévaluation des constructions civiles selon l'indice du coût de la construction constitue une méthode fruste, parce qu'elle a le plus souvent peu de rapport avec la valeur de revente d'un parc immobilier souvent ancien et ne tient pas compte des nécessaires corrections de localisation ;
- le passage à la méthode d'évaluation selon la juste valeur (envisagée par le comité des normes de comptabilité publique pour une partie des immobilisations corporelles), qui consiste à comptabiliser chaque année la valeur marchande de l'ensemble du parc immobilier, ancien et récent, en utilisant des règles d'évaluation définies en fonction des caractéristiques des bâtiments et de l'évolution du marché, suppose de disposer d'un tableau général des propriétés de l'État modernisé, enrichi et fiabilisé ; un tel choix qui implique l'abandon du coût historique et de la notion d'amortissement doit être mûrement réfléchi ;
- les achats de matériel militaire devraient faire l'objet d'un amortissement dans les mêmes conditions que les matériels et outillages industriels ;
- les immobilisations de logiciels devraient, conformément aux règles comptables de droit commun, être amorties selon une durée variant d'un à quatre ans selon les cas.

## **2) - Les immobilisations financières**

Les immobilisations financières sont constituées principalement des dotations et participations de l'État pour 150,03 Md€ au 31 décembre 2002 (hors solde du compte 269 « versements restant à effectuer sur titres de participation non libérés », soit 288,4 M€), dont 106 Md€ pour les entreprises du secteur marchand, 31,5 Md€ pour les organismes divers du secteur non marchand, 25,8 Md€ pour les administrations de sécurité sociale, 20,2 Md€ pour les organismes internationaux hors Union européenne, -34,7 Md€ pour les structures de défaisance et 1,5 Md€ pour les créances rattachées et créances portant sur des investissements réalisés par l'État.

L'augmentation de 7,3 Md€ par rapport à la valeur de bilan au 31 décembre 2001 est la résultante de trois facteurs :

- la revalorisation des dotations et participations pour 3,2 Md€ qui résulte elle-même d'augmentation de valeur (Banque de France pour 4,6 Md€, Caisse des dépôts et consignations pour 1,2 Md€, GDF pour 0,9 Md€, SNECMA pour 0,3 Md€) et de diminutions de valeur (France Telecom pour 6,7 Md€, Charbonnages de France pour 2,6 Md€ et RFF pour 1,7 Md€) ;

- des cessions de titres pour un montant de 2,4 Md€ (959 M€ pour le Crédit Lyonnais, 1 337 M€ pour Renault) auxquelles s'ajoute une annulation d'écart de réévaluation pour 1 Md€ (0,3 Md€ pour le Crédit Lyonnais et 0,7 Md€ pour Renault) ;
- et des achats de titres, dotations en capital et avances d'actionnaires pour 5,7 Md€ financés sur le compte spécial n°902-24<sup>(196)</sup> (1,362 Md€ pour RFF, 1,8 Md€ pour l'EPFR, 1,6 Md€ pour le FRR, 454 M€ pour Charbonnages de France).

La privatisation des Autoroutes du sud de la France, qui a rapporté à l'État 1,8 Md€, apparaît en produit exceptionnel au compte de résultat (compte 775), alors qu'Autoroutes de France en était la propriétaire depuis 2000, et que la valeur de cette dernière dans les immobilisations financières aurait dû être affectée par cette vente de titres. Cette opération, déséquilibrée au plan comptable, a été autorisée par l'article 34 de la loi de finances pour 2002 et rappelle l'opération de cession de Thomson Multimedia dont le produit est remonté à l'État alors que les titres étaient détenus par Thomson SA.

La méthode d'évaluation des immobilisations financières actuellement mise en œuvre par l'État (évaluation par équivalence basée sur les capitaux propres) s'inspire de la méthode d'évaluation par équivalence telle qu'elle résulte du plan comptable général, mais s'applique à toutes les participations de l'État, y compris celles qui ne sont pas des entités contrôlées de manière exclusive. Cette méthode qui offre l'avantage de l'homogénéité n'en pose pas moins des problèmes d'application qui devront être clarifiés si le comité des normes de comptabilité publique décide de la retenir dans la future norme sur les immobilisations financières.

Il convient en particulier de limiter l'application de cette méthode aux entités dans lesquelles l'État détient de manière directe ou indirecte un contrôle exclusif ou conjoint ou encore une influence notable, de veiller à l'application de règles uniformes dans la détermination des capitaux propres et de favoriser un raccourcissement des délais de production des comptes de ces entités pour supprimer le décalage d'un an dans la valorisation des participations. Les participations minoritaires justifieront un traitement au coût historique. Une provision pour dépréciation devra être calculée si la valeur globale d'équivalence est inférieure au coût d'acquisition conformément au plan comptable général. Enfin, les écarts de réévaluation affecteront la situation nette de l'État sans passer par le compte de résultat (sauf dans le cas des provisions et reprises pour dépréciations).

L'autre composante des immobilisations financières est constituée de l'encours des prêts de l'État qui s'établit à 17,4 Md€ à fin 2002 contre 18,1 Md€ à fin 2001, soit une diminution de 700 M€. On retrouve à cette ligne du bilan les prêts du Trésor aux États étrangers dans le cadre des accords de consolidation du club de Paris (5,9 Md€), les prêts du Trésor mis en place par l'agence française de développement (4,2 Md€) et par Natexis (5,8 Md€) et les prêts inclus dans des accords de remise de dettes (315,5 M€). Ces différents prêts justifieraient la constitution d'une provision au vu des risques de défaillance des débiteurs, ce sujet devant être traité dans le cadre des nouvelles normes comptables. L'encours de prêts destinés à être annulés dans le cadre des accords de remise de dettes devrait être provisionné à 100%.

### **3) - L'actif circulant**

Les restes à recouvrer sur les redevables atteignaient 54,4 Md€ en montant brut au 31 décembre 2002 contre 54,68 Md€ à fin 2001. Ils sont constitués à hauteur de 48,5 Md€ par des créances sur impôts perçus par voie de rôle (11,1 Md€ pour les comptables des impôts et des douanes et 37,5 Md€ pour les comptables du Trésor et de la direction des grandes entreprises [DGE]). Depuis 1999, ces dernières font l'objet d'une provision statistique.

---

<sup>(196)</sup> Cf. sur ce point le fascicule I.

L'encours de provision qui était de 35,6 Md€ en début d'exercice a été majoré d'un montant net de 0,66 Md€ en fin d'année (dotation sur provisions de 19,12 Md€ et reprise sur provisions de 18,46 Md€), ce qui a ramené les créances fiscales à 12,3 Md€ en valeur nette au bilan.

La Cour observe à nouveau que la constitution d'une provision pour créances fiscales répond à un souci de sincérité des comptes, mais n'est pas encore conçue comme un moyen d'améliorer l'efficacité du recouvrement. Ce dernier objectif supposerait de pouvoir rapprocher systématiquement, en liaison avec les directions concernées, le montant des reprises sur provisions des encaissements de l'année sur créances des exercices antérieurs et de porter une appréciation sur la qualité du stock de créances à recouvrer. L'effort de provisionnement devrait s'étendre aux créances non fiscales.

Tableau 78 – Les créances sur les redevables

*En milliards d'euros*

	<b>Restes à recouvrer au 31.12.01</b>	<b>Prises en charge en 2002</b>	<b>Restes à recouvrer au 31.12.02</b>	<b>Dotation nette aux provisions au 31.12.02</b>	<b>Montant net au 31.12.02</b>
Recettes fiscales recouvrées par les comptables des impôts et des douanes	11,02	4,48	11,05	7,16	3,88
Recettes fiscales recouvrées par les comptables du Trésor et de la DGE	36,90	124,0	37,45	29,08	8,37
Recettes diverses du budget général	3,59		2,53	0	2,53
Fonds de concours	1,91		2,15	0	2,15
Reversements de fonds sur dépenses des ministères à annuler	0,22		0,229	0	0,23
Recettes diverses des comptes spéciaux du Trésor	1,04		1,07	0	1,07
<b>Total</b>	<b>54,68</b>	<b>128,48</b>	<b>54,47</b>	<b>36,24</b>	<b>18,23</b>

*Source : DGCP*

A compter de l'année 2000, il a été décidé que seraient rattachés à l'exercice clôturé les encaissements et les remboursements de TVA dont le fait générateur avait pris naissance au cours dudit exercice afin de pouvoir enregistrer au bilan, en passant par le compte de résultat, des produits à recevoir et des charges à payer. La méthode retenue a consisté à estimer, comme le font de longue date les comptables nationaux, les versements des entreprises au mois de janvier et les remboursements de l'État au cours des mois de janvier et de février.

En 2002, cette opération d'inventaire a eu pour effet de constater à l'actif un produit à recevoir de 13,1 Md€ (contre 12,8 Md€ en 2001) et au passif une charge à payer de 5,4 Md€ (contre 4,7 Md€ en 2001). Le principe du rattachement à l'exercice devrait être étendu à la TIPP, comme cela se fait déjà depuis 2001 en comptabilité nationale. Au titre des produits à recevoir, il faut aussi mentionner les intérêts courus non échus à recevoir sur les contrats d'échange de taux d'intérêt et appels de marge pour 739 M€.

La réduction la plus significative du montant des comptes financiers résulte de l'abaissement du seuil au-delà duquel le compte du Trésor à la Banque de France est rémunéré à un taux moins favorable, celui de la facilité de dépôt. En application de la nouvelle convention entre l'État et la Banque de France signée le 26 avril 2002, ce seuil a été ramené, à compter du 3 mai, à 300 M€ et au dernier trimestre à 100 M€. Dans le cadre de l'accord national entre l'ACCT et la Banque de France, le compte du Trésor consolidé a été arrêté au 31 décembre 2002 avec un solde de 652 M€ contre 2,18 Md€ au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Enfin, les effets à recevoir et engagements cautionnés se sont contractés de 2,1 Md€.

#### 4) - Les comptes de régularisation

Sur un total de 10,9 Md€ en comptes de régularisation en 2002, 7,4 Md€ sont logés en autres comptes débiteurs. L'opération la plus notable est, comme en 2001, le remboursement des avances d'un montant de 5 Md€ que l'État a consenti à l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA).

### C - LE PASSIF DE L'ÉTAT

#### 1) - La dette de l'État

La dette de l'État (financière et non financière, dans la définition du CGAF) s'est accrue de 67 Md€ en 2002, passant de 760 Md€ fin 2001 à 827 Md€ fin 2002 (+ 8,7%).

La dette financière négociable s'élève à 733 Md€ fin 2002 et représente 89% de la dette totale (88% en 2001 ; 77% en 1990). L'encours des OAT s'élève à 490 Md€ (+ 7,9%), celui des BTAN à 156 Md€ (-4,6%), et celui des BTF à 87 Md€ (+68,5%). La dette négociable est détenue par une large gamme de souscripteurs : s'agissant des OAT, au deuxième trimestre 2002, selon la Banque de France, les assurances et caisses de retraite, les établissements de crédits et les OPCVM résidents représentaient respectivement 37, 15 et 10% de l'encours. Les ménages, sociétés et administrations résidents n'en détenaient ensemble que 3%. La part des non-résidents (35% contre 33% mi-2001) continue à progresser.

La dette financière non négociable diminue de 2,6 Md€ (-15,3%). Les concours de la Banque de France passent de 732 à 366 M€, leur extinction étant prévue en 2003.

Les bénéficiaires de chèques sur le Trésor sont suivis dans un compte de classe 4 qui est enregistré comme une dette (pour 495 M€), alors qu'il s'agit d'un compte de classe 5 qui devrait venir, conformément au plan comptable général, en diminution des disponibilités sur le compte du Trésor à la Banque de France (cf. sur ce point le titre 3).

Pour les dépôts de fonds des correspondants du Trésor, la hausse de 5,7 Md€ est due essentiellement aux dépôts des collectivités territoriales pour 1,8 Md€ et des autres correspondants du Trésor (établissements publics nationaux, banques centrales africaines) pour 10,9 Md€. Elle est en partie neutralisée par la réduction des dépôts des organismes à caractère financier (-6 Md€) et par la disparition des fonds particuliers qui représentaient encore 281 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Les charges à payer qui augmentent de 1,2 Md€ s'élèvent à 6,085 Md€ dont 5,4 Md€ pour le rattachement à l'exercice de la TVA et le solde (661 M€) pour les intérêts courus non échus sur les swaps de taux d'intérêt. Les appels de marge sur pensions livrées se sont élevés à 727 M€ contre 4 M€ en 2001.

Dans l'attente de la mise en œuvre des nouvelles normes comptables, il n'existe pas de comptes enregistrant les dettes envers les fournisseurs de l'État. Les résultats de l'enquête à laquelle la Cour procède annuellement pour évaluer les dettes de l'État envers les principaux fournisseurs publics sont présentés en annexe. Par ailleurs, la DGCP procède à une enquête auprès des ministères sur les charges à payer, initiée en 2001, et désormais élargie à la quasi totalité des charges de fonctionnement.

Tableau 79 – La dette de l'État au 31 décembre

*En milliards d'euros*

Désignation	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Dette financière (I)</b>					
<b>- Dette financière négociable (A)</b>					
Emprunts émis sur le marché financier	364,2	407,8	431,3	454,1	490,1
BTAN	149,7	158,4	158,3	163,1	155,6
BTF	47,2	33,4	42,4	51,9	87,4
<b>Total (A)</b>	<b>561,1</b>	<b>599,6</b>	<b>631,9</b>	<b>669,1</b>	<b>733,1</b>
<b>- Dette financière non négociable (B)</b>					
Bons du Trésor sur formules	2,3	2,1	1,8	1,4	0,6
Bons du Trésor des organismes internationaux	7,6	10,3	12,1	11,2	10,5
Engagements divers de l'État	4,3	3,4	2,6	2,1	0,9
Dette résultant des monnaies métalliques en circulation	2,2	2,3	2,4	2,2	2,3
Echéance à court terme	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Total (B)</b>	<b>16,6</b>	<b>18,2</b>	<b>19,1</b>	<b>17,1</b>	<b>14,5</b>
<b>Concours de la Banque de France (C)</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,4</b>
<b>Total de la dette financière (A + B + C)</b>	<b>579,5</b>	<b>619,3</b>	<b>652,1</b>	<b>686,9</b>	<b>748,0</b>
Dépôts des correspondants	68,0	77,0	69,3	66,1	71,8
Bénéficiaires de chèques sur le Trésor	0,3	0,3	0,6	1,8	0,5
Versements restant à effectuer sur titres de participations non libérés				0,3	0,3
Charges à payer	-	3,5	4,6	4,9	6,1
<b>Total de la dette non financière (D)<sup>(197)</sup></b>	<b>68,3</b>	<b>80,8</b>	<b>74,4</b>	<b>73,1</b>	<b>78,7</b>
<b>Total de la dette (A+B+C+D)</b>	<b>647,8</b>	<b>700,1</b>	<b>726,5</b>	<b>759,9</b>	<b>826,7</b>

Source : CGAF

*La dette publique des administrations publiques notifiée aux institutions communautaires est évaluée à partir du tableau des opérations financières de la comptabilité nationale. Cependant, elle exclut certains types de dette, notamment les crédits commerciaux, les charges à payer, les intérêts courus non échus. Elle comprend en revanche la dette en crédit bail. Elle est évaluée en valeur brute sans déduire les créances des administrations publiques sur d'autres organismes, et en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur faciale de la dette et non en valeur de marché. Pour parvenir à la dette de l'État au sens des normes communautaires (733 Md€ en 2002, soit une progression de 9% par rapport à 2001), on déduit, en outre, les dettes de l'État vis-à-vis des autres administrations publiques. Enfin, cette dette est additionnée à celle des autres sous-secteurs des administrations publiques (autres organismes d'administration centrale ; administrations locales ; administrations de sécurité sociale) pour obtenir l'endettement brut consolidé des administrations publiques (897 Md€ en 2002, +7%).*

<sup>197</sup> la dette non financière entrant dans le calcul de la dette totale au sens du CGAF est calculée à partir du poste « autres dettes » du bilan, en déduisant le solde des comptes transitoires ou d'attente créditeurs.

Tableau 80 – Tableau de passage entre la dette de l'État (CGAF) et l'endettement brut consolidé des administrations publiques, en comptabilité nationale

*En milliards d'euros*

	31/12/2002	31/12/2001
<b>Dette (CGAF)</b>	<b>826,7</b>	<b>759,9</b>
Correction sur dette financière	- 27,4	- 29,1
Intérêts courus non échus	- 15,9	- 15,8
Corrections sur dette non négociable	- 11,4	- 13,3
Corrections sur les autres dettes	- 11,2	- 11,7
Complètement du champ de la dette :		
Budgets annexes et CST	+ 2,3	+ 2,9
Remises de dette des sommets de Dakar	+ 0,7	+ 0,8
Divers dont crédit-bail	+ 1,4	+ 1,6
	+ 0,2	+ 0,4
Dette vis-à-vis des administrations publiques	- 57,7	- 51,3
<b>Dette de l'État brute</b>	<b>732,8</b>	<b>670,6</b>
<b>Dette des autres administrations publiques</b>	<b>163,8</b>	<b>168,1</b>
<b>Dette des administrations publiques notifiée</b>	<b>896,6</b>	<b>838,7</b>

*Source : Direction générale de la comptabilité publique*

Ainsi calculée, la dette publique représente 59,1%, du PIB français en 2002 (56,8% en 2001). Ce ratio recommence donc à augmenter, alors qu'il avait continûment baissé de 1998 à 2001. Il reste inférieur à la moyenne de la zone euro. Mais il se rapproche de la limite des 60% fixée par le Traité.

Graphique 10 : Evolution de l'endettement brut consolidé des administrations publiques (en % du PIB)

SCHEMA 8

## 2) - Les autres comptes de passif

Les comptes d'imputation provisoire créditeurs ont été ramenés de 10,0 Md€ à 7,6 Md€, soit une baisse de 24% en un an qui témoigne de l'efficacité du plan mis en œuvre par la direction générale de la comptabilité publique à la suite des observations de la Cour.

Les comptes de régularisation se rapportent aux dépenses de la période complémentaire de l'exercice 2002 qui ont été légèrement plus faibles qu'en 2001 (respectivement, 6,8 Md€ et 7 Md€). Les primes et décotes sur emprunts et BTAN sont inscrites au passif du bilan pour un montant net de 137 M€. Cette comptabilisation en montant net pose question au regard du principe comptable de non-contraction des actifs et des passifs (cf. plus bas les recommandations de la Cour sur ce point).

## II - LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT

Tableau 81 – Le compte de résultat en liste

*En millions d'euros*

	2000	2001	2002
<b>Produits de fonctionnement</b>	<b>356 439</b>	<b>369 203</b>	<b>363 092</b>
Produits fiscaux	306 211	316 925	312 183
Exploitation industrielle et commerciale	1 811	1 337	1 392
Participations et contributions reçues	19 263	18 542	20 010
Reprise sur provisions, transferts de charges	20 236	20 452	18 461
Autres produits	8 558	11 947	11 046
<b>Charges de fonctionnement</b>	<b>303 805</b>	<b>316 866</b>	<b>324 945</b>
Achats	3 983	3 766	3 792
Prestations externes	8 313	8 795	9 595
Charges de personnel	104 596	107 592	115 589
Dégrèvements et remboursements	57 226	60 961	62 087
Prestations à caractère social	29 091	29 004	31 990
Subventions	66 169	69 754	66 472
Dotations aux amortissements et aux provisions	31 294	34 012	31 996
Autres charges	3 133	2 982	3 154
<b>Prélèvement sur recettes</b>	<b>-43 511</b>	<b>-46 200</b>	<b>-49 556</b>
Collectivités territoriales	-25 386	-26 423	-27 006
Communautés européennes	- 18 125	-19 777	-22 490
<b>Charges et produits financiers</b>	<b>-33 562</b>	<b>-34 091</b>	<b>-35 173</b>
Produits financiers	7 821	8 364	10 504
Charges financières	41 383	42 455	45 677
<b>Résultat courant</b>	<b>-24 439</b>	<b>-27 954</b>	<b>-46 582</b>
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>-3 963</b>	<b>-1 413</b>	<b>353</b>
Produits exceptionnels	2 881	3 886	6 528
Charges exceptionnelles	6 844	5 299	6 175
<b>Résultat patrimonial</b>	<b>-28 402</b>	<b>-29 367</b>	<b>-46 229</b>

*Source : Rapports de présentation du CGAF*

Le résultat de l'année fait ressortir une perte de 46,2 Md€ en hausse de 57,4% sur 2001 et de 62,8% sur 2000.

Le résultat courant s'établit à -49,5 Md€ contre -46,2 Md€ en 2001. Il s'explique par un tassement des recettes de fonctionnement (-1,6%) et une hausse de 2,5% des charges de fonctionnement.

En ce qui concerne les recettes, les produits fiscaux, qui représentent 86% du total des produits de fonctionnement, enregistrent une baisse de 1,5% par rapport à 2001 qui varie sensiblement selon le type d'impôt. L'impôt sur le revenu enregistre une baisse de 4,4%, l'impôt sur les sociétés de 1,9%, les autres impôts directs et taxes assimilés de 0,8% et les produits de l'enregistrement de 2%. En revanche, la TVA et la TIPP continuent d'augmenter (+1,2% et 2,4%). Les produits à recevoir et les charges à payer de la gestion précédente (TVA se rapportant au mois de décembre 2001 et encaissée en janvier 2002, remboursements de TVA aux entreprises effectués en janvier et février 2002) sont neutralisés, soit une déduction de 12,9 Md€ en produits et de 4,7 Md€ en charges et une incidence nette de -0,5 Md€ sur le résultat alors qu'en 2001 l'incidence nette était au contraire positive (+0,4 Md€).

Les charges de personnel se sont fortement accrues (+7,4% contre +2,9% en 2001). Les subventions reculent de 4,7%, alors que les prestations à caractère social augmentent de 10,3%. Les dégrèvements et remboursements qui constituent le deuxième poste de charges de fonctionnement augmentent de 1,8%. Les dotations aux amortissements et aux provisions enregistrent pour leur part une baisse de 5,9%.

Les prélèvements sur recettes progressent de 7,3%. Les produits financiers s'élèvent à 10,5 Md€ et sont constitués des recettes en atténuation des charges de la dette (2,6 Md€), des profits sur emprunts et engagements (1,2 Md€) et des produits et revenus des dotations et participations de l'État (3,2 Md€). Rapportés aux immobilisations financières, les produits des participations de l'État représentent 2,1% des immobilisations financières.

Les charges financières liées au paiement des intérêts de la dette progressent à peu près au même rythme, soit 7,6%. Elles représentent 12,6% des produits de fonctionnement et 12,2% si on y ajoute les produits financiers.

Le résultat exceptionnel enregistre les produits des cessions d'actifs pour 6,5 Md€ au lieu de 3,9 Md€ en 2001 (dont 1,2 Md€ au titre des licences de téléphonie mobile UMTS) et 2,9 Md€ en 2000.

### III - LE TABLEAU DES FLUX DE TRÉSORERIE

Le tableau des flux de trésorerie du CGAF pour 2002 est présenté et commenté dans le fascicule I du présent rapport (pp. 99 et suivantes).

### IV - LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

#### A - LA DETTE GARANTIE

La dette garantie a poursuivi sa décroissance en 2002, passant de 23,7 Md€ à 17,7 Md€, soit une baisse de 25,3%, qui concerne essentiellement la dette intérieure garantie (-5,6 Md€)<sup>(198)</sup>. Les variations s'expliquent notamment :

- par l'amortissement d'emprunts garantis par l'État pour 5,7 Md€ (concernant notamment l'UNEDIC pour 1,8 Md€<sup>(199)</sup>, FISNANDER pour 0,8 Md€, ou encore la caisse de prêt aux OPHLM pour 0,7 Md€) ;
- par l'annulation d'une garantie de 850 M€ dont la comptabilisation avait été considérée comme injustifiée par la Cour (Bâticrédit), ainsi que de 77 M€ de garanties sur des prêts de la Caisse nationale des autoroutes qui ont fait l'objet de restructurations en 2002 et ne bénéficient plus de la garantie de l'État ;
- par l'inscription de garanties nouvelles pour 1 022 M€, à la suite des investigations de la Cour.

En outre, une garantie de 15 M€ (autorisée par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2001) a été accordée en janvier 2002 pour un emprunt de la société d'économie mixte Semimages, qui était chargée d'organiser l'exposition internationale sur le thème de l'image prévue en Seine-Saint-Denis. Cette garantie a été mise en jeu en totalité en octobre 2002, à la suite de l'abandon du projet d'exposition. Comme le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale l'avait souhaité dans son rapport sur la loi de finances rectificative de décembre 2002, la Cour a réalisé une première série d'investigations sur les activités de la SEM et sur la liquidation de celle-ci, actuellement en cours et qui aura un coût pour l'État<sup>(200)</sup>. De sérieuses interrogations demeurent. Dans ces conditions, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, compétente pour contrôler cette société d'économie mixte locale, a été saisie du dossier par le Parquet général.

En 2002, deux dispositions législatives nouvelles ont autorisé l'État à accorder sa garantie (sans effet sur l'exercice 2002, aucune garantie n'ayant effectivement été accordée au 31 décembre) :

- article 126 de la loi de finances initiale pour 2003 : autorisation d'accorder la garantie de l'État à l'AFD pour les prêts aux pays éligibles à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, dans la limite de 1,1 Md€ ;

<sup>(198)</sup> Les dépenses résultant de la mise en jeu des garanties accordées par l'État (dette garantie comptabilisée en classe 8 et autres garanties) sont comptabilisées sur le chapitre 14-01 du budget des *charges communes* (cf. à ce sujet le fascicule I du présent rapport).

<sup>(199)</sup> Garantie accordée en 1994 pour un emprunt de 12 MdF remboursable en novembre 2002.

<sup>(200)</sup> L'État, ayant résilié unilatéralement la convention qui le liait à la SEM, est tenu de l'indemniser. Outre la mise en jeu de la garantie sur le chapitre 14-01 des *charges communes*, des crédits ont été ouverts à cet effet sur le budget des services généraux du Premier ministre.

- article 59 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 : autorisation d'accorder la garantie de l'État aux prêts de l'AFD au Liban, dans la limite de 500 M€.

En outre, l'article 80 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 prévoit que « les emprunts contractés par l'ERAP, dans le cadre de son soutien d'actionnaire à France Telecom, bénéficient, en principal et intérêts, de la garantie de l'État dans la limite de 10 Md€ en principal ». Cette garantie devra être comptabilisée sur 2003, les émissions obligataires de l'ERAP ayant été réalisées au premier trimestre de cette année.

## B - L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS AUTRES QUE LA DETTE GARANTIE

L'analyse qui suit porte sur les principaux engagements de l'État actuellement recensés (hors dette garantie). Elle reste nécessairement partielle, l'exhaustivité du recensement des engagements hors-bilan n'étant pas encore assurée en dépit de nettes améliorations depuis 1999 (cf. plus bas). L'analyse des évolutions n'est pas non plus possible pour les engagements de retraite de l'État, 2002 étant la première année pour laquelle une évaluation chiffrée (700 Md€ dans la méthode des unités de crédit projetées) est présentée.

### 1) - Les garanties COFACE

Les principaux indicateurs reflétant l'évolution des encours garantis par l'État sont les suivants :

Tableau 82 – Evolution des encours garantis

	2000	2001	2002
encours total des créances garanties pour le compte de l'État (en Md€)	84,9	79	69,7
encours des promesses de garanties au titre de l'assurance-crédit (en Md€)	12,3	10,5	9,9
encours de garanties aux pays classés en catégorie 7 par l'OCDE (pays les plus risqués)	15,8	11,6	11,6
part des 10 premiers pays dans le total de l'encours garanti	44,6% (premiers pays : 1. Chine, 2. Emirats arabes unis, 3. Egypte)	45,6% (1. Chine, 2. Rep. Corée, 3. Emirats Arabes Unis).	43,7% (1. Chine, 2. Algérie, 3. Egypte)

source : rapports de présentation du CGAF

L'encours total de créances garanties s'établit en nette baisse de 2000 à 2002. La part des créances envers les pays les plus risqués est elle-même plus faible. Le degré de concentration de l'encours reste stable.

Il faut noter que l'évolution des encours garantis par l'État n'a aucun rapport direct avec la situation de trésorerie à court terme du « compte État » à la COFACE qui a permis, en 2002, un prélèvement de 1,8 Md€, inscrit en recettes non fiscales du budget général (cf. sur ce point le fascicule I).

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

Le dispositif de garantie de la CCR prévoit l'intervention de l'État dès lors que 90% des provisions mathématiques constituées par la CCR pour chacun des dispositifs de réassurance garantis par l'État ont été utilisées. La garantie de l'État<sup>(201)</sup> n'a plus été mise en jeu depuis

(201) Qui fait l'objet d'une rémunération annuelle inscrite en recettes du budget général.

l'exercice 1999 (versement de 3 MdF ou 457 M€ en période complémentaire début 2000) au titre des catastrophes naturelles. Le risque s'est d'ailleurs finalement avéré plus faible que prévu et un reversement de 0,2 Md€ vers le budget de l'État a été effectué en 2002.

Le seuil prévisionnel d'intervention de l'État est passé de 215 à 250 M€ en 2002 pour la procédure « risques exceptionnels de transport et nucléaire », et de 650 à 856 M€ pour la procédure « catastrophes naturelles ». Cette augmentation est favorable aux intérêts financiers de l'État, la probabilité d'une mise en jeu de la garantie de l'État diminuant, toutes choses égales par ailleurs. Toutefois, il faut rappeler que toute catastrophe naturelle d'ampleur exceptionnelle conduirait certainement à engager la garantie de l'État.

### **3) - La garantie des fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts et consignations**

Les encours garantis sont en nette progression, passant de 174 Md€ en 2000 à 199 Md€ en 2002.

La garantie accordée est peu risquée, et l'encours des dépôts n'est d'ailleurs pas l'unique indicateur du risque pris, qui dépend également de la nature des placements et investissements effectués à partir des dépôts. Outre le provisionnement de droit commun, un FRBG(202) (2,6 Md€ fin 2002) est comptabilisé au passif du bilan des fonds d'épargne. En outre, les capitaux propres inscrits au passif incluent 4 fonds de réserve (dont la gestion est très encadrée) pour un montant total de 5,4 Md€ fin 2002.

Il faut toutefois remarquer que le niveau élevé des prélèvements de l'État au titre de la rémunération de sa garantie (2,9 Md€ en 2002, inscrits en recettes non fiscales du budget général), a conduit à une nette diminution des fonds propres avant affectation du résultat : ceux-ci passent de 6,1 Md€ à 5,5 Md€ fin 2002 (- 11%).

### **4) - Les engagements envers Natexis**

Les prêts bénéficiant de la procédure de « stabilisation » par Natexis représentaient 14,4 Md€ au 31 décembre 2002 contre 19 Md€ au 30 septembre 2001. Les contrats de swaps conclus pour couvrir le risque de taux sont passés de 4 Md\$ et 1,3 Md€ au 30 septembre 2001, à 3,04 Md\$ et 1,15 Md€ au 31 décembre 2002 (et 8,6 Md\$ et 3 Md€ au 31 janvier 2003<sup>(203)</sup>).

### **5) - La participation de la France à la garantie des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)**

Les prêts de la BEI accordés au titre des conventions de Lomé II, III, IV et IV bis font l'objet d'un cautionnement des États membres de l'Union européenne. La quote-part de la France varie, selon les cas, de 17,76% à 21,87%. L'encours garanti est passé de 406 M€ en 2000 à 275 M€ au 31 décembre 2002, réduisant ainsi le risque supporté par la France

### **6) - Les swaps de taux**

Les swaps de taux sont un outil de gestion active de la dette négociable de l'État (cf. sur ce point le fascicule I du présent rapport). Leur encours nominal est passé de 37,2 à 61,2 Md€ en 2002.

---

(202) Fonds pour risques bancaires généraux.

(203) Un arrêté ministériel du 31 janvier 2003 (JO du 5 février 2003) a accordé la garantie de l'État à une nouvelle série de swaps.

### 7) - Les engagements de financement

Les engagements de financement sont d'une nature spécifique, bien distincte des engagements de garantie, car leur exécution est généralement conditionnée à l'ouverture de crédits budgétaires par les lois de finances successives. Ces engagements sont d'ailleurs très hétérogènes.

Certains dispositifs en cours d'exécution comportent un engagement de l'État envers des tiers. C'est ainsi le cas des contrats de plan État-régions 2000-2006 (18,3 Md€ au total pour l'État).

Les lois de programmation relèvent d'une catégorie différente.

Trois textes nouveaux ont été votés en 2002 :

- la loi de programmation militaire 2003-2008 ;
- la loi de programmation et d'orientation pour la sécurité intérieure de 29 août 2002 : cette loi prévoit d'accroître de 5,6 Md€ les moyens consacrés aux forces de sécurité sur la période 2003-2007 ;
- la loi d'orientation de programmation et d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002 (qui prévoit des crédits de paiement supplémentaires<sup>(204)</sup> de 3,65 Md€ entre 2003 et 2007, ainsi que 1,75 Md€ d'autorisations de programme supplémentaires et 10 100 emplois budgétaires nouveaux).

---

(204) La référence étant constituée des moyens accordés en LFI 2002.

---

### **TITRE 3 - OBSERVATIONS RÉSULTANT DES VÉRIFICATIONS COMPTABLES SUR LES COMPTES 2002**

Les contrôles comptables de la Cour au titre de l'exercice 2002 ont été organisés de la manière suivante :

1. Une première série d'audits comptables destinés à préparer la certification ont été menés sur : les opérations concernant la dette (y compris les opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie) ; les relations avec les correspondants du Trésor (hors compte 43) ; les comptes financiers (classe 5, sauf le compte 53) ; les écriture de correction de fin de gestion, les opérations d'inventaire et la construction des états financiers.

Ces audits ont explicitement utilisé les méthodes qui seront retenues pour la future certification (cf. plus haut) :

- le plan d'audit a été défini au préalable conformément aux normes internationales d'audit de l'IFAC et d'INTOSAI, sur la base d'une analyse des risques ;
- les nouvelles normes comptables de l'État n'étant pas encore arrêtées, la Cour a retenu comme référentiel comptable, à titre provisoire, les dispositions pertinentes du Code de commerce et du plan comptable général<sup>(205)</sup>. Les schémas comptables découlent quant à eux des différentes instructions comptables de la direction générale de la comptabilité publique. Enfin, les règles de comptabilisation des opérations budgétaires sont fixées par les textes en vigueur<sup>(206)</sup>.

S'agissant de la dette, ce référentiel est très proche du premier état de la norme relative à la dette et de la trésorerie examinée par le comité des normes de comptabilité publique en décembre 2002.

La Cour entend mettre en évidence les améliorations des procédures comptables et des dispositifs de contrôle interne nécessaires pour mettre en œuvre, dans de bonnes conditions, les nouvelles normes comptables, et pour permettre la future certification des comptes. Les audits menés en 2002 montrent que les progrès à accomplir sont, selon les secteurs, d'une nature et d'une ampleur très variables. La tenue de la comptabilité des opérations relatives à la dette négociable apparaît ainsi satisfaisante.

2. La Cour a poursuivi et approfondi les vérifications menées chaque année depuis l'exercice 2000 sur les engagements hors-bilan de l'État, et effectué les diligences nécessaires à l'établissement de la déclaration générale de conformité.

3. Enfin, le contrôle de l'exécution budgétaire conduit à des observations sur la comptabilisation des opérations budgétaires qui sont exposées dans le fascicule I du présent rapport, s'agissant notamment du calcul et de l'articulation des différents résultats avec le solde budgétaire ; de la comptabilisation des recettes non fiscales ; et des opérations budgétaires de fin d'exercice.

---

<sup>(205)</sup> Ce référentiel exclut tout provisionnement des moins-values latentes sur les swaps de taux. Le choix, pour cet audit, de ce référentiel ne préjuge pas de la position de la Cour sur cette option comptable, dans le cadre des travaux du comité des normes de comptabilité publique.

<sup>(206)</sup> Ordonnance du 2 janvier 1959, décret n°86-451 du 14 mars 1986, et autres textes spécifiques.

## I - LA DETTE

L'audit comptable des opérations relatives à la dette de l'État (y compris la gestion active de la dette et de la trésorerie)<sup>(207)</sup> pour l'exercice 2002 s'est déroulé entre janvier et mars 2003, sur place dans les locaux de l'agence France Trésor, de l'agence comptable centrale du Trésor, du bureau 7A de la DGCP<sup>(208)</sup>, et, pour une catégorie particulière d'opérations, de la paierie générale du Trésor.

### A - DETTE NÉGOCIABLE ET OPÉRATIONS DE GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE

Dans le référentiel comptable indiqué précédemment, la Cour n'a pas relevé d'anomalies significatives, s'agissant :

- de l'application des principes et règles comptables en vigueur ;
- de la sincérité de la présentation des opérations.

De manière générale, l'audit a permis de constater l'excellente qualité du contrôle interne, tant à l'ACCT qu'à l'agence France Trésor. La rénovation du système d'information comptable<sup>(209)</sup>, en cours de préparation, devrait encore renforcer le dispositif. En outre, l'évolution de structure intervenue en mars 2003 (rattachement à l'ACCT du service de la DGCP chargé de la gestion de la dette<sup>(210)</sup>) doit faciliter la rationalisation des procédures comptables.

Ce constat positif est important dans la perspective de la certification des comptes de l'État, compte tenu des masses financières en cause (733 Md€ au passif du bilan de l'État<sup>(211)</sup> fin 2002, soit 87% du total du passif hors situation nette négative ; 30 Md€ à l'actif du bilan ; 40 Md€ de dépenses budgétaires).

*La Cour formule toutefois deux recommandations :*

*1. Le dispositif de comptabilisation des intérêts courus non échus doit être étendu aux opérations de pensions et ainsi que de prêts et emprunts<sup>(212)</sup>.*

<sup>(207)</sup> Le périmètre de l'audit comptable est le suivant : 1. comptes de bilan : 12 à 18 ; 462, 467, 482-16, 488-31, 488-32 ; 2. comptes de charges et produits : 661, 664-21, 664-22, 667-815, 667-825, 668-3, 668-8, 686-6, 767-815, 767-825, 768-8, 786 ; 3. dépenses du budget général : budget des *charges communes*, chapitre 11-05, 11-06, 12-02 articles 10 et 30, 12-05 article 10 et 21, 13-01 article 10 paragraphes 60, 70 et 80, chapitre 13-03 article 20 ; 4. recettes du budget général : lignes 806-05, 806-12, 806-15, 806-22, 806-25, 806-35 ; 5. dépenses et recettes du compte spécial 904-22. Les comptes d'imputation provisoire intervenant dans les différents schémas comptables ont été également revus.

<sup>(208)</sup> Service installé à Noisy-le-Grand, rattaché à l'ACCT à compter du 1<sup>er</sup> mars 2003.

<sup>(209)</sup> En vue de la mise en place d'un système intégré entre l'ACCT et l'AFT.

<sup>(210)</sup> Ce service (bureau 7A) intervenait de manière limitée en matière de dette négociable. Son rôle était en revanche central, s'agissant de la dette non négociable.

<sup>(211)</sup> Hors primes et décotes.

<sup>(212)</sup> En 2002, 10 millions d'euros d'intérêts courus sur prises en pension (estimation sur la base d'un taux de 3 %) ont été comptabilisés en 2003 (exercice d'encaissement) au lieu de 2002. Le calendrier des opérations n'aurait pas conduit à comptabiliser d'ICNE pour les mises en pension ou les prêts et emprunts. Mais cette situation pourra se présenter au cours des exercices suivants.

*2. L'ACCT doit mettre en place un rapprochement périodique, à son niveau, entre les données d'Euroclear sur le stock de dette négociable et les écritures de la comptabilité générale de l'État, afin d'exercer sa fonction de contrôle dans les meilleures conditions, dans la perspective de l'application de l'article 31 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.*

## **B - DETTE NON NÉGOCIABLE**

La situation est beaucoup plus contrastée que pour la dette négociable, étant observé que, si les montants concernés sont moins élevés<sup>(213)</sup>, ils restent néanmoins significatifs (14,5 Md€ au passif fin 2002<sup>(214)</sup>) comme le montre le tableau de la page suivante.

### **1) - Observations générales**

La comptabilisation des opérations concernant les bons du Trésor souscrits par les organisations internationales (compte 146) et les monnaies métalliques (compte 17<sup>(215)</sup>) n'appelle pas d'observations.

De manière générale, la Cour a observé que seuls les intérêts payés sont comptabilisés : les intérêts courus (échus et non échus) ne le sont pas. Cette observation concerne les bons sur formules (comptes 142 et 143), l'emprunt 4,5% 1952, la dette de la SOMIVAC reprise par l'État (compte 168-2), les créances TVA et les obligations remises en vertu de la décision du 23 mai 1949 et les emprunts retracés au compte 187. Toutefois, les montants seraient particulièrement significatifs s'agissant des comptes 142 et 143, compte tenu des montants en cause, et du fait que les intérêts sont versés globalement, in fine, lors du remboursement du bon.

*La Cour recommande que les intérêts courus soient comptabilisés, en priorité pour les comptes 142 et 143.*

L'emprunt 4,5% 1952 (comptes 144-2 et 149), et la dette de la SOMIVAC reprise par l'État (compte 168-2) n'appellent pas d'autres d'observations. Les développements qui suivent sont relatifs à trois séries de comptes qui suscitent des difficultés particulières : la dette ancienne (142, 143, 187, 188-1), les titres de remboursement de créances de TVA, et les engagements de l'État au titre des PEP.

---

(213) D'autant qu'une partie des lignes est en extinction.

(214) Comptes 14 à 18, hors comptes d'exigibilité de la dette négociable.

(215) 2,3 Md€ fin 2002.

## VÉRIFICATIONS COMPTABLES SUR LES COMPTES 2002

Tableau 83 – La dette non négociable en 2002

*En millions d'euros*

	solde créditeur du passif du bilan de l'État (31-12-2002)	intérêts payés en 2002
bons sur formules et dette ancienne (comptes 142, 143, 187, 188-1)	708	284,2
emprunt 4,5% 1952 (comptes 144-2 et 149)	1	0,1
bons du Trésor souscrits par les organismes internationaux (compte 146)	10 536	0
obligations du Trésor remises en vertu de la décision du 23 mai 1949	37	1,8
créances TVA (comptes 166 et 186-81)	41	1,9
engagements de l'État au titre des PEP (compte 167)	845	0
dette de la SOMIVAC (compte 168-2)	4	0,5
monnaies métalliques (compte 17)	2 300	0
autres comptes	7	ns
<b>Total dette non négociable (balance de sortie des comptes 14 à 18)</b>	<b>14 480</b>	

**2) - Comptes 142, 143, 187 et 188-1**

Ces différents comptes, qui ne donnent plus lieu à émissions nouvelles, regroupent différentes lignes de dette ancienne non dématérialisée, ainsi que (pour le seul compte 142), des bons inscrits en compte de dépôt. Les remboursements sont effectués par l'ensemble du réseau de la DGCP. Toutefois, le bureau 7A (service rattaché à l'ACCT à compter du 1<sup>er</sup> mars 2003) joue un rôle important de vérification a posteriori (compte 142) ou d'autorisation préalable des remboursements (autres comptes).

L'analyse de la procédure de vérification des versements d'intérêts (pour les comptes 142 et 143) ainsi que le test de celle-ci par sondage ont confirmé sa fiabilité. Toutefois, il serait souhaitable que soit créé un outil de suivi global des intérêts relatifs aux bons suivis au compte 143.

S'agissant du stock de dette inscrit au passif, il n'existe pas de moyen fiable pour en valider le montant, en raison des lacunes des différents fichiers informatiques (propres à chaque compte). Les informations issues de ces fichiers ne peuvent pas, à l'heure actuelle, être réconciliées avec la comptabilité générale, pour deux raisons :

- le service gestionnaire a indiqué à la Cour qu'il était probable que l'enregistrement initial des bons émis avait été incomplet ;
- dans le cas du compte 142, la mise à jour du fichier au vu des remboursements effectués par les comptables du réseau n'est pas fiable. En effet, la mise à jour repose sur une lecture optique des bons remboursés, qui génère des erreurs et n'est pas exhaustive : certains bons sont rejetés et ne sont pas scannés. Le service gestionnaire s'est toutefois engagé à améliorer cette situation à la suite des vérifications effectuées par la Cour.

Enfin, le compte d'imputation provisoire 471-52 (mouvementé lors du règlement des bons comptabilisés au compte 142) n'est pas soldé en fin d'exercice<sup>(216)</sup> (solde débiteur de 1 320 963,13 € fin 2002).

<sup>(216)</sup> Le compte 466-1782 ne l'est pas non plus, mais pour un montant beaucoup plus faible (19 001,52 € fin 2002).

*La Cour recommande de :*

*- fiabiliser la procédure de mise à jour des fichiers informatiques (tout spécialement pour le compte 142 qui est le premier en montant) et d'identifier avec précision la nature des lacunes de ces fichiers, en vue d'améliorations progressives ;*

*- mettre en place un outil de suivi des intérêts payés au titre des bons suivis au compte 143 ;*

*- solder en fin d'exercice le compte d'imputation provisoire 471-52.*

### **3) - Comptes 166 et 186-81 (titres de remboursement de créances de TVA)**

Le compte 166<sup>(217)</sup> retrace les titres de créances sur l'État émis lors de la suppression, en 1993, du décalage d'un mois dans la déduction de la TVA. Le remboursement de ces créances est, à tort, considéré comme une opération non budgétaire<sup>(218)</sup>.

Le décret n°2002-179 du 13 février 2002 ayant décidé d'une opération de remboursement anticipé, le solde du compte 166, géré par la paierie générale du Trésor, n'est plus que de 24,2 M€ fin 2002 contre 1,17 Md€ au début de l'année.

1. Début mars 2003, le règlement de 24 créances était suspendu en raison de contestations pour diverses raisons (refus de percevoir la créance, montant correspondant à une TVA déjà déduite, versement déjà effectué, etc.). La DGCP a été saisie par la PGT d'une demande de clarification des procédures à suivre pour apurer les créances en suspens.

*La Cour recommande que le traitement comptable des créances suspendues soit rapidement défini.*

2. Les états détaillés des créances restantes ne peuvent pas être réconciliés avec la balance générale fin 2002. L'écart est faible sur le compte 166 (3 233,37 € au 31 décembre 2002). En revanche, il atteint 16 640 942,13 € sur le compte d'exigibilité 186-81 : le solde créditeur est en effet de 17 079 260,78 €, alors que l'état des créances est de 438 318,65 €. Cet écart comporte trois composantes : 16 285 970,57 € pour une série de créances suspendues puis « désuspendues » qui n'ont pas été correctement comptabilisées, 5 962,01 € au titre d'une erreur dans un dossier particulier, et 349 009,55 € de différence inexplicée.

*La Cour recommande que les états de développement des comptes 186-81 et 166 soient réconciliés avec la balance générale.*

### **4) - Compte 167 (engagements de l'État au titre des primes d'épargne relatives aux PEP)**

1. Le solde créditeur de ce compte représente le solde d'une provision constituée, en application d'une disposition spécifique de la loi de finances initiale pour 1990 (article 109), par des dotations budgétaires<sup>(219)</sup>. Le compte est ensuite débité des versements effectifs. Ceux-ci décroissent chaque année depuis 1997 (889 M€ en 1997 mais seulement 129 M€ en 2001, 70 M€ en 2001 et 37 M€ en 2002).

<sup>(217)</sup> Et le compte d'exigibilité 186-81, qui lui est lié.

<sup>(218)</sup> Cf. le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, p. 106.

<sup>(219)</sup> Les provisions ont été constitués avant 1995, et la loi de finances initiale pour 1997 a supprimé définitivement ce dispositif.

L'évolution constatée au cours des dernières années semble donc montrer (en l'absence de données prévisionnelles précises) que le reliquat (844,6 M€ fin 2002) de la provision constituée ne sera pas entièrement consommé, dans la mesure où 2003 sera la dernière année de versements « normaux » (le dispositif ne s'applique qu'aux PEP ouverts avant septembre 1993, dont certains bénéficient de 10 années « primables ») et sera suivie d'un délai de prescription de 4 ans. Le solde créditeur du compte 167 est donc en partie représentatif d'une réserve et non pas d'une provision pour charges, ce qui est critiquable du point de vue de la présentation du bilan de l'État.

*La Cour recommande qu'une reprise de cette provision<sup>(220)</sup> soit effectuée, sur la base de prévisions réalistes des décaissements futurs, afin de redonner au solde du compte 167 son sens initial.*

2. Les investigations menées sur les paiements effectués en 2002 ont montré que la procédure de vérification des montants à verser aux établissements financiers demandeurs est, dans l'ensemble, fiable, mais peut être rendue plus rigoureuse : ainsi, aucun paiement ne devrait être effectué avant réception de l'original de la demande<sup>(221)</sup> ; la date de réception de la demande devrait être systématiquement mentionnée, car elle fait courir le délai réglementaire d'un mois pour le paiement.

*La Cour recommande que la procédure de liquidation des montants à verser aux établissements financiers soit rendue plus rigoureuse.*

3. En outre, le service gestionnaire ne dispose actuellement d'aucun moyen de s'assurer que les demandes présentées sont assises sur des dossiers réels. Les vérifications sur place menées par le passé<sup>(222)</sup> auprès de certains établissements (notamment le Crédit agricole) ont en effet été abandonnées.

*Sans envisager la reprise de contrôles sur place (qui serait inadaptée alors que le dispositif des primes d'épargne est en extinction), la Cour recommande que des contrôles par sondage soient effectués, en demandant aux établissements financiers de communiquer les pièces<sup>(223)</sup> justifiant la réalité de leur encours.*

---

(220) Dont l'ordre de grandeur sera, en première approche, de plusieurs centaines de millions d'euros.

(221) Deux cas constatés sur 37 paiements vérifiés lors du contrôle par sondage sur 2002 : la demande reçue d'Arcalies le 25 octobre 2002 a impliqué des corrections. Le paiement a été néanmoins fait le 29 octobre alors que le dernier état rectifié n'est arrivé que le 15 novembre ; paiement effectué à GAN Prévoyance le 15 novembre 2002, sans l'original de la demande (rectifié) qui n'était toujours pas parvenue au service gestionnaire début février 2003.

(222) Sur la base de l'article 14 du décret n°90-116 du 5 février 1990.

(223) En particulier le contrat écrit rendu obligatoire par l'article 1<sup>er</sup> du décret n°90-116 du 5 février 1990.

## II - LES RELATIONS AVEC LES CORRESPONDANTS DU TRÉSOR

L'audit a porté sur les comptes de correspondants du Trésor (hors collectivités locales et établissements publics locaux<sup>(224)</sup>) et assimilés (budgets annexes et services non personnalisés de l'État, suivis en classe 3). Le champ de l'audit a couvert également les comptes de liaisons internes (comptes 39) et de régularisation (comptes 47 et 48) qui étaient liés à ces comptes. Ce sont donc bien des cycles comptables complets qui ont été appréhendés.

Les comptes de correspondants et assimilés constituent le deuxième poste de passif du bilan de l'État. Leur encours créditeur atteignait 67,5 Md€ au 31 décembre 2002 contre un total de 60,8 Md€ au 31 décembre 2001.

Tableau 84 – Les comptes de correspondants du Trésor et assimilés au 31 décembre

*En euros*

Comptes	2001	2002
369 : Services non personnalisés de l'État	439 085 119	490 671 105
38 : Relations avec les budgets annexes de l'État	846 689 656	317 667 247
42 : Correspondants, Organismes à caractère financier	14 293 059 521	8 166 603 820
43 : Correspondants, Collectivités et établissements publics locaux ( <i>hors du champ de l'audit</i> )	23 679 617 856	25 477 954 648
44 : Autres correspondants du Trésor	21 528 544 392	33 025 841 346
<b>Total</b>	<b>60 786 996 544</b>	<b>67 478 738 166</b>

*Source : CGAF*

La gestion de ces comptes est très dispersée dans l'ensemble du réseau, sauf pour les comptes des budgets annexes (catégorie 38) et des organismes financiers (catégorie 42) qui sont gérés en totalité à l'ACCT. Les investigations menées sur les comptes 2002 ont concerné trois postes comptables : l'ACCT, la paierie générale du Trésor (PGT) et la recette générale des finances (RGF). Comme le montre le tableau ci-dessous, l'audit a donc permis d'examiner 10,4% du compte 369 (51 M€), 100% du compte 38 (313 M€) et du compte 42 (8,2 Md€), et 90,2% des comptes 44 (29,8 Md€)<sup>(225)</sup>.

Tableau 85 – Soldes créditeurs nets des comptes de correspondants du Trésor au 31 décembre 2002

*En milliards d'euros*

	369	38	42	44	Total
ACCT	0	0,313	8,166	27,666	36,145
RGF	0,028	0	0	0,700	1,632
PGT	0,023	0	0	1,423	1,48
<b>Sous-total</b>	<b>0,051</b>	<b>0,313</b>	<b>8,166</b>	<b>29,789</b>	<b>39,257</b>
<b>En % du total</b>	<b>10,4%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>90,2%</b>	<b>58,2%</b>

*Source : CGAF et comptes de gestion de l'ACCT, de la PGT et de la RGF*

Le volume des flux financiers et la part des écritures manuelles (12,4% au total, mais 33,7% pour la classe 42 et 14,1% pour la classe 44) sont élevés et doivent être pris en compte dans l'analyse des risques comptables.

(224) Compte 43.

(225) Et accessoirement 3,7 % des comptes de classe 43 qui, au demeurant, ne faisaient pas partie du champ d'investigation.

## VÉRIFICATIONS COMPTABLES SUR LES COMPTES 2002

Tableau 86 – Ecritures manuelles et automatiques sur les comptes de correspondants à l'ACCT

	Ecritures manuelles			
	Compte 38	Compte 42	Compte 44	Total
Nombre	2 777	7 143	16 134	26 054
Montant (M€)				
- Débit	15 440	343 409	148 460	507 309
- Crédit	10 950	299 242	141 721	451 913
	Ecritures automatiques			
Nombre	71 499	14 049	98 055	183 603
Montant (M€)				
- Débit	1 777	90 851	460 566	93 089
- Crédit	6 581	143 185	34 592	184 358
Nombre total d'écritures manuelles et automatiques	74 276	21 192	114 189	209 657

Bien que sept fois moins nombreuses que les écritures automatiques, les écritures manuelles ont été à l'origine de plus de cinq fois plus de flux débiteurs et de près de deux fois et demi de plus de flux créditeurs. Ce ratio de 2,5 pour les flux débiteurs contre 5 pour les flux créditeurs s'explique par l'impact des crédits d'office au profit des établissements financiers qui utilisent ce procédé pour recouvrer leurs créances auprès des collectivités territoriales.

### A - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Les différents types de mouvements sur les comptes de correspondants ont fait l'objet d'une analyse de procédure : les débits et crédits d'office, les transferts des comptes pour le compte des correspondants, les retraits et approvisionnements de compte, les dégagements et approvisionnements par virement de gros montant (VGM).

L'audit a aussi permis d'effectuer une analyse des comptes de liaisons internes de la classe 39 qui jouent un rôle dans les opérations de tenue de compte des correspondants et qui ont vocation à être soldés en fin d'exercice. Les conditions d'apurement de ces comptes en fin de gestion n'appellent pas d'observations. Tous les écarts constatés au cours de l'audit ont été résorbés.

Le traitement comptable des relations financières avec l'Union européenne a également donné lieu à une analyse détaillée.

### B - OBSERVATIONS CONCERNANT L'ACCT DANS SA FONCTION DE COMPTABLE DIRECT

#### 1) - Les comptes rémunérés

La base réglementaire de la rémunération est l'article 118 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique. La pratique des comptes rémunérés est ancienne et varie très sensiblement selon l'identité des déposants. Au cours de l'année 2002, sept comptes ont bénéficié de ce traitement particulier : trois banques centrales africaines (BCEAC, BCEAO, Banque des Comores), la collectivité territoriale de Mayotte, trois établissements publics (l'EPFR, le FRR, et le FOREC), La Poste et l'IEOM.

Il faut noter que, pour les banques centrales africaines, le taux de rémunération est sensiblement supérieur aux taux directeurs de la BCE. Ainsi pour le 4<sup>e</sup> trimestre 2002, il était

de 4,1141%, alors que le taux marginal a été ramené de 3,28% au 2 octobre à 2,82% au 24 décembre et que le taux de la facilité de prêt a été ramené de 4,25% à 3,75%, ce qui s'apparente à une bonification d'intérêt de plus de 100 points de base. Il s'ajoute à cette rémunération, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1981, une garantie de change contre les dépréciations éventuelles du franc français, et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 de l'euro par rapport au taux de change du DTS. Lorsque le solde des gains et pertes de change d'une année est négatif, il donne lieu à un règlement du Trésor français aux banques centrales, les pertes d'une année donnée s'imputant en priorité sur les gains des exercices antérieurs. Le versement des fonds aux banques centrales intervient avec une année de décalage à partir du compte spécial du Trésor n° 906-01 « Pertes et bénéfices de change ».

*Les vérifications menées lors de l'audit conduisent aux recommandations suivantes :*

*- les intérêts courus non échus (91,7 M€ en 2002) ne sont comptabilisés ni pour l'EPFR ni pour les trois banques centrales africaines : une évolution est nécessaire.*

*- des charges à payer devraient être calculées au titre de la garantie de change si l'évolution du cours du DTS contre euro le justifie ;*

*- les dépôts rémunérés devraient être individualisés sur une ligne distincte du bilan pour faire ressortir que des charges y sont attachées ;*

*- afin d'assurer la continuité de la piste d'audit, il conviendrait de suivre l'ensemble des paramètres qui entrent dans le calcul des intérêts ainsi que la bonification éventuelle par rapport au taux de référence de marché (le taux marginal des appels d'offres de la Banque centrale européenne). Cela suppose sans doute d'adapter la base informatique actuelle qui s'est révélée trop rigide<sup>(226)</sup>.*

## **2) - La situation spécifique du compte de la Banque du Mali**

Le compte de la Banque du Mali (comptes 443-221 à 443-223) est débiteur depuis les années 1960. Le solde débiteur atteint 214,2 M€ au 31 décembre 2002, en diminution de 2,4 M€ par rapport au bilan d'ouverture.

Plusieurs opérations de restructurations ont été tentées, mais la dette de cet État, qui compte parmi les pays les moins avancés (PMA), est toujours restée en compte courant débiteur dans les livres de l'ACCT sans faire l'objet d'une provision pour dépréciation bien que son recouvrement semble manifestement compromis.

Dès 1984, plusieurs solutions ont été envisagées pour apurer cette dette, notamment un abandon de créance de 300 MF ou une consolidation de dette pour 1,1 MdF (remboursement sur trente ans au taux de 1,5%). Les procédures envisagées étaient les suivantes :

- article de loi de règlement (conjoint avec l'abandon de créance) prévoyant la consolidation (éventuellement l'admission en surséance) et son inscription dans un compte de créances éventuelles en classe 0 dans la comptabilité générale de l'État ;
- apurement du compte d'opérations provisoire 442-103 se faisant alors comme dans le cas précédent par transport aux découverts du Trésor et en comptabilité patrimoniale par le compte 873.9 «pertes et profits divers» ;
- consolidation sous la forme d'un prêt du Trésor au titre du comptes «*avances consolidées* », bien qu'il n'y ait pas eu d'avance réelle effectuées en exécution de la loi de finances ; mais cela supposait l'ouverture d'un crédit de 1,1 MdF en loi de

(226) il a été pris note que cette adaptation serait engagée dès l'achèvement de la base relative à la gestion du compte 26.

finances rectificative, l'apurement devant se faire alors par une dépense au compte n° 903-15 et une recette au compte 442-103 ;

- consolidation en maintenant au compte 442-103 le solde débiteur qui serait apuré chaque année par le versement des échéances remboursées.

C'est cette dernière solution (sans abandon de créance) qui a été retenue et n'a jamais été remise en question depuis lors. Le solde du compte a été arrêté à la date du 22 juin 1984 à 1470 MF remboursable sur 35 ans (échéance finale en 2035) avec un différé de cinq ans, un taux d'intérêt annuel de 0,33% et des annuités de remboursement en capital progressives (avenant du 22 juin 1984 à la convention franco-malienne du 28 mars 1968).

Un avenant à la convention a été signé le 4 juillet 1988. Il a confirmé les conditions fixées en 1984. La dette globale s'établissait à cette date à 1 490 MF, les parts en capital et en intérêts se rapportant à la période antérieure à 1984 et à celle qui était postérieure à cette date étant équivalentes. On distinguait une tranche A et une tranche B.

Toutefois aucun remboursement significatif n'est intervenu au point que par un protocole en date du 10 avril 1998 entre le gouvernement malien et le gouvernement français, il a été décidé de réduire le taux d'intérêt de 0,33% l'an à 0%, le Mali ne s'engageant à s'acquitter, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998, que du seul remboursement des échéances en capital. Cependant, à compter de 2003, si l'annualité de la tranche A reste à 1,46 M€, celle relative à la tranche B passe à 17,16 M€ (112,6 MF), ce qui risque de compromettre le respect du plan.

Surtout, le maintien d'un solde débiteur est désormais contraire à l'article 26-2 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, et interdit tout découvert sur les comptes de correspondants du Trésor.

<p><i>La Cour recommande que l'irrégularité que constitue le solde débiteur de la Banque du Mali soit corrigée.</i></p>
---

A l'issue de cet audit, la Cour a été informée de l'intention de la direction du Trésor de négocier un protocole d'abandon de créance avec le Mali, ce qui permettrait de mettre fin à cette irrégularité.

### **Conclusion sur les relations avec les correspondants du Trésor**

A l'ACCT, l'audit a mis en évidence un environnement de contrôle de très bonne qualité permettant de préserver la piste d'audit et de garantir l'exhaustivité et la fiabilité des enregistrements comptables. Pour le réseau de la DGCP, l'ACCT constitue la référence en matière de contrôle interne modernisé.

A la PGT et à la RGF, les travaux d'audit ont mis en évidence les limites de l'application informatique CEP qui ne paraît appropriée, ni à la tenue des comptes de correspondants, ni à un audit interne et externe des flux et procédures comptables. En outre, le contrôle interne n'est pas encore organisé dans une optique de révision comptable et d'appréhension des risques.

### III - LES COMPTES FINANCIERS

S'agissant des comptes financiers de classe 5, l'audit comptable a porté sur la tenue du compte du Trésor à la Banque de France, les comptes courants postaux et la tenue du compte du Trésor à l'IEDOM. Le numéraire (compte 53) n'a pas été contrôlé.

#### A - LA TENUE DU COMPTE DU TRÉSOR À LA BANQUE DE FRANCE

Le fonctionnement du compte est actuellement régi par une convention du 26 avril 2002, signée après une gestation de plus de deux ans. Cette convention établit les bases d'un partenariat renforcé entre l'État et la Banque de France pour le suivi de la trésorerie de l'État et intègre les modifications intervenues depuis 1994 dans les modalités d'échange et de traitement des moyens de paiement, y compris les plus récentes en ce qui concerne les conditions de remise des chèques aux comptoirs.

Elle se traduit par une modification des conditions de rémunération du solde du compte du Trésor public, appelé compte client conventionné, en prenant en compte à la fois les exigences du Parlement en matière de gestion de la trésorerie de l'État et les contraintes liées au fonctionnement de l'Eurosystème. Le plafond de rémunération au taux marginal des appels d'offres de la BCE est ramené de 1 500 M€ à 300 M€, puis à 100 M€ à partir d'octobre 2002, le taux de la facilité de dépôt étant appliqué au-delà. En contrepartie, la Banque s'engage à améliorer la qualité des services bancaires rendus : communication en temps réel des informations intéressant les opérations initiées par la Banque ou dont elle a connaissance, disponibilité permanente des applications de tenue de compte, mise en place d'une procédure de secours.

L'analyse de risque conduite dans le cadre de ce premier audit a fait apparaître une certaine vulnérabilité dans la gestion d'une application informatique à l'ACCT (VIRMAG) qui permet de transmettre les virements bancaires sur support magnétique depuis le 1<sup>er</sup> mars 1997.

Surtout, les conditions d'apurement du compte 512.11 qui retrace l'ensemble des opérations de l'année des comptables centralisateurs ont retenu plus particulièrement l'attention de la Cour.

Le principe suivi par tous les comptables centralisateurs est que le relevé de la Banque de France fait foi et que la position comptable globale du compte 512 doit être égale au relevé Banque de France (compte 512.11) moins les virements émis non encore imputés à la Banque de France (virements émis-comptes 512.91 et 512.95 créditeurs), plus les sommes à rajouter au débit du compte (crédits attendus sur le compte courant du Trésor à la Banque de France - comptes 511.31 et 511.35 débiteurs). L'opération de rapprochement elle-même est relativement simple. Elle consiste à comparer les débits et les crédits figurant sur le relevé avec les crédits et les débits des comptes 512.11, 511.3 ou 512.9 et à procéder aux écritures de régularisation afin d'arriver à un compte 512.11 strictement égal au total des débits et des crédits figurant sur le relevé.

Afin d'éviter l'écueil des chèques émis dont la date d'encaissement n'est pas maîtrisable, ces derniers sont comptabilisés au compte 401 «*bénéficiaires de chèques sur le Trésor*» (sept lignes de compte différentes).

L'examen des procédures de rapprochement en usage tant à l'ACCT qu'à la RGF et à la PGT montre aussi qu'en cas de désaccord ou d'incertitude, le compte 512.11 est débité ou crédité par la contrepartie d'un compte de classe 47 qui diffère selon la nature de l'opération. Les comptes les plus représentatifs de l'enregistrement de réels suspens sont les comptes

471.9888, 475.9888 et 471.916<sup>(227)</sup>. La justification donnée est le manque de précision des relevés de la Banque de France à l'issue du traitement des images chèques.

Mais le même constat concerne les prélèvements automatiques et les virements, dont les montants rejetés non susceptibles de rapprochements sont inscrits au débit du compte 471.9888 (dépenses diverses – divers), alors qu'ils ont été inscrits auparavant au débit du compte 512.

Le choix de suivre les chèques sur le Trésor non encore débités dans un compte de classe 4 est contraire au plan comptable général qui prévoit un suivi dans un compte de classe 5. Le bilan de l'État se trouve faussé à hauteur du solde du compte 401, qui apparaît comme une dette, alors qu'il devrait être comptabilisé en moindre disponibilité sur le compte du Trésor à l'actif du bilan.

*La Cour recommande que :*

*- le traitement comptable des chèques sur le Trésor soit modifié ;*

*- le recours aux comptes de suspens soit à l'avenir évité en obtenant de la Banque de France une précision accrue à l'issue du traitement des images-chèques.*

La procédure d'accord national relative au compte courant du Trésor a fait également l'objet de vérifications détaillées de la Cour.

## **B - LES AUTRES COMPTES FINANCIERS**

Les diligences ont porté sur les états d'accord entre l'État et La Poste tant en ce qui concerne les CCP (ajustement au compte 513.0)<sup>(228)</sup> que les comptes de correspondant (compte 427), et sur la tenue du compte courant du Trésor à l'IEDOM.

Sur l'ensemble des comptes financiers, l'environnement de contrôle de l'ACCT se caractérise par un souci constant d'amélioration de la procédure d'arrêté des comptes.

---

<sup>(227)</sup> Le compte 471.916 est réservé aux rejets d'images chèques « aller » dans l'application CIC (chèques à l'encaissement par opposition aux chèques « retour » tiré sur le Trésor) et ne concerne pas l'ACCT.

<sup>(228)</sup> Ce compte sert à constater les variations quotidiennes du solde consolidé des CCP des comptables publics en contrepartie du compte du Trésor à la Banque de France.

## IV - LES ÉCRITURES DE CORRECTION ET LES OPÉRATIONS D'INVENTAIRE

La Cour a procédé, de février à avril 2003, à un audit comptable des écritures de correction et des opérations d'inventaire passées dans la comptabilité générale de l'État :

- les écritures de correction permettent d'effectuer les dernières modifications des comptes de l'État avant leur arrêté définitif. Il s'agit donc d'un processus nécessaire mais qui doit être conduit le plus efficacement possible, avec un objectif de qualité comptable ;
- les opérations d'inventaire permettent de passer certaines écritures spécifiques de fin d'exercice (dotations aux amortissements par exemple) et d'opérer certains reclassements résultant des spécificités de la comptabilité de l'État (par exemple le reclassement des opérations budgétaires dans les comptes de charges et produits ou dans les comptes de bilan).

Le champ de l'audit mené doit être restitué dans l'ensemble du processus d'arrêté des comptes, qui est résumé dans le tableau suivant.

Tableau 87 – Le processus d'arrêté des comptes de l'État

période	nature des opérations
1 <sup>er</sup> janvier 24 janvier <sup>(229)</sup> de l'exercice N+1	Les opérations de la période complémentaire sont imputées budgétairement sur l'exercice N, en contrepartie d'un compte de classe 4. Le règlement est comptabilisé sur l'exercice N+1. A l'issue de la période complémentaire, le solde budgétaire est définitivement connu.
fin janvier – début mars de N+1	Des écritures de correction sont passées dans les comptes de gestion des comptables centralisateurs (cf. plus bas).
mars de l'exercice N+1	Passation des opérations d'inventaire (cf. plus bas), principalement dans le compte de gestion de l'ACCT.
fin mars- début avril de N+1	Centralisation définitive des comptes de gestion. Etablissement de la balance générale du CGAF et de ses annexes. Production des états financiers de l'État. Finalisation du rapport de présentation du CGAF, qui contient notamment l'évaluation des engagements hors-bilan.

### A - LES ÉCRITURES DE CORRECTION

L'audit des écritures de correction des comptes de l'État en fin d'exercice s'est déroulé à Noisy-le-Grand auprès du secteur « *Vérifications* » du bureau 5 A de la direction générale de la comptabilité publique.

#### 1) - La procédure des corrections de fin de gestion

La vérification des comptes de gestion provisoires des comptables principaux de l'État est opérée simultanément par les postes comptables et le bureau 5A, secteur « *Vérifications* ». Toutes les corrections sont exécutées par le secteur « *Vérifications* » dans une application informatique dédiée, à la demande et sous la responsabilité du comptable centralisateur concerné. Toutefois, à titre expérimental, neuf comptables centralisateurs ont été autorisés à

(229) Date de fin de période complémentaire retenue pour l'exercice 2002.

passer eux-mêmes leurs écritures de correction sous réserve d'une validation par le « *Secteur Vérifications* »<sup>(230)</sup>.

Le dispositif de corrections concerne l'ensemble des mouvements opérés sur les comptes de l'État entre la clôture de la gestion et l'édition du compte général de l'administration des finances. Trois types d'écritures peuvent être distingués : les écritures complémentaires qui visent à rapprocher la comptabilité auxiliaire de la recette (CAR) et la comptabilité auxiliaire de la dépense (CAD) de la comptabilité générale de l'État, les écritures rectificatives qui visent à corriger des erreurs, des anomalies ou des différences détectées lors des contrôles opérés sur les comptes de gestion provisoires<sup>(231)</sup>, enfin les écritures particulières à l'ACCT qui sont examinées plus loin.

La procédure des corrections manuelles comporte actuellement trois défauts principaux :

- elle est trop longue. Elle dure en effet cinq semaines et demi, alors que dans les grandes entreprises les corrections manuelles sont très limitées en nombre et sont réservées pour l'essentiel aux écritures de provisions. Compte tenu de l'accélération du calendrier prévue par la LOLF, ce délai doit être impérativement réduit ;
- elle est trop centralisée et n'est pas compatible avec les dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, en particulier l'article 31 qui prévoit que « *les comptables publics, chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30* » et « *s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures* » ;
- elle est trop centrée sur des ajustements de comptes au détriment des contrôles de cohérence et des vérifications sur les comptes de suspens.

Une difficulté notable résulte aussi des conditions de reprise des droits constatés des administrations financières (DGI et DGDDI) par les comptables centralisateurs de la DGCP dans les derniers jours de la gestion. Quelles que soient les solutions qui seront arrêtées au plan informatique, la priorité est d'éviter la transmission des données des administrations financières en une seule fois en fin de gestion, en mettant en place une procédure d'arrêté comptable intermédiaire permettant de réduire la surcharge de travail et les risques d'erreurs d'écriture.

*La Cour recommande que la procédure des corrections de fin d'exercice soit revue pour la rendre plus efficace. Les liens avec les administrations financières (DGI, DGDDI) doivent notamment être améliorés.*

## 2) - Les diligences effectuées par la Cour

Elles ont porté à la fois sur les balances d'entrée, les écarts de conversion et les écritures de corrections en dépenses et en recettes.

<sup>(230)</sup> Outre l'ACCT, ce sont la Corse-du-Sud, la Dordogne, l'Hérault, le Morbihan, le Nord, la Nièvre, la Seine-et-Marne et la Seine-Saint-Denis.

<sup>(231)</sup> Ces erreurs, anomalies ou différences peuvent être des soldes inversés par rapport au sens fixé dans les schémas comptables, des comptes non soldés, des soldes de balances de sortie de la gestion de l'année n-1 et de balances d'entrée de la gestion de l'année n qui ne sont pas égaux, des comptes de transfert qui ne présentent pas un solde nul, des prises en charge, des annulations ou des recouvrements dont la comptabilisation est erronée. Elles peuvent aussi se rapporter à des recettes budgétaires en classe 9 qui n'ont pas leur exacte correspondance dans les comptes de tiers, ou à des discordances entre la comptabilité des administrations financières (DGI et DGDDI) et les écritures du comptable centralisateur.

**a) - Les corrections en balance d'entrée**

La vigilance exercée par le secteur « *Vérifications* » a permis de faire respecter à la lettre le principe d'intangibilité du bilan d'ouverture. L'observation faite par la Cour dans la déclaration générale de conformité pour l'exercice 2001 a porté ses fruits. Le seul certificat administratif qui subsiste concerne le comptable direct ACCT<sup>(232)</sup>.

**b) - Le traitement des écarts de conversion**

Le problème des écarts de conversion s'est posé en balance d'entrée 2002 en raison du basculement de la comptabilité générale de l'État à l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Une instruction du 22 août 2001 de la direction générale de la comptabilité publique a défini les procédures à mettre en œuvre par les comptables pour réaliser cette opération dans les meilleures conditions<sup>(233)</sup>. Les écarts ont été comptabilisés sur les comptes en balance d'entrée en date d'écriture du 1<sup>er</sup> janvier 2002 en contrepartie du compte 488.83 « *Ecart de conversion liés au basculement de l'euro* ». Toutefois, les opérations d'ajustement sur les comptes financiers et les comptes de redevables ont été passées en opérations de l'année 2002 en contrepartie des comptes d'écarts de conversion 471.1182 et 475.182 utilisés pendant la période transitoire.

La Cour a vérifié que les écarts de conversion dus au passage à l'euro avaient bien été comptabilisés conformément aux dispositions prévues par l'instruction du 22 août 2001. Le rapprochement des balances d'entrée et des balances de référence a été fait sur un échantillon de 37 comptables selon deux méthodes différentes, l'une fondée sur un contrôle global par masses débitrices et créditrices, l'autre consistant à reconstituer le compte 488.83 à partir des différences entre la balance de référence et la balance d'entrée.

Au total, les écarts de conversion ont été enregistrés selon les instructions de la direction générale de la comptabilité publique et n'appellent pas d'observations particulières. Le principe de l'intangibilité du bilan d'ouverture a été respecté. Le compte 488.83 a été apuré en opérations de l'année.

**c) - Le contrôle des écritures de fin de gestion**

Sur la base d'une liste des écritures de correction au 28 février 2003, un échantillon concernant 22 des 149 postes comptables concernés (hors ACCT) a été sélectionné.

---

<sup>(232)</sup> Il comprend les écarts d'euro pour un total de 6 664,81 € en débit et en crédit et les différences dues à des corrections réglementaires pour un total en débit négatif et en crédit négatif de 37 388 135 775,36 €.

<sup>(233)</sup> Le basculement à l'euro de la comptabilité générale de l'État s'est déroulé en trois phases principales (reprise des balances d'entrée des comptes de la CGE en euros, mise en concordance des balances d'entrée calculées au niveau local avec l'état définitif de vérification des balances d'entrée établi en euros par l'ACCT, ajustement manuel sur le résultat issu du basculement des éléments détaillés des comptabilités auxiliaires de façon à mettre en concordance la comptabilité générale de l'État avec les comptabilités auxiliaires et les états de restes nominatifs ou les états de développement de solde). Après le basculement à l'euro, les écarts de niveau de conversion qui pouvaient subsister entre les balances d'entrée en comptabilité générale (application CGL) et les sommations des conversions des éléments détaillés décrits dans les comptabilités auxiliaires ont nécessité un ajustement de la comptabilité générale de l'État.

- ***La plus grosse correction a concerné le comptable de la direction des grandes entreprises (DGE)***<sup>(234)</sup>

Pour la gestion 2002, une écriture de correction d'un montant de 7 387 055 099,26 € a été passée en opération de l'année, parce que le fichier de la direction des grandes entreprises (DGE) n'était pas parvenu à l'ACCT avant la clôture de la gestion 2002 le 24 janvier au soir.

Cet incident met en évidence les risques afférents à la transmission des fichiers informatiques entre les administrations financières et le réseau du Trésor public. Il souligne aussi les risques liés à la complexité accrue du mode de calcul des prises en charge sur les impôts locaux recouverts sur les entreprises et du rattachement de leur produit au compte 903.540 « *Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes - année courante* »<sup>(235)</sup>. Désormais, les prises en charges étant réparties entre les directions des services fiscaux pour la majorité des entreprises et la DGE pour les grandes sociétés, chaque trésorier-payeur général a besoin de connaître à la fois le montant des prises en charge effectuées par la DSF du département et celui émanant de la DGE. Cela plaide pour la mise en place d'une intégration automatique entre la DGI, la DGE et la DGCP.

- ***Les autres écritures de correction***

Les motifs de corrections relevés sur l'échantillon examiné sont d'origine très diverse<sup>(236)</sup>.

L'attention des comptables doit être appelée sur la nécessaire vigilance vis-à-vis des modifications de la réglementation. Mais l'abondance des instructions, parfois exagérément complexes, et le nombre d'écritures manuelles à passer dans un temps très limité justifient un triple effort de simplification des schémas comptables, d'allègement des opérations de fin de gestion et d'automatisation toujours plus poussée des écritures afin de réduire les risques comptables propres à la saisie et à l'imputation des écritures manuelles.

- ***Les cas particuliers***

L'intégralité des écritures de corrections a été vérifiée pour trois comptables qui ont passé un nombre d'écritures particulièrement élevé (respectivement 122, 129 et 103 lignes d'écritures de correction).

Dans le premier cas, la Cour a relevé des retards dans la transmission des états R 204 par les recettes des impôts et des états 626 CP par les recettes des douanes, qui ont obligé les comptables à intégrer les écritures des administrations financières dans des délais très courts, d'où la multiplication des erreurs d'imputation ou de saisie.

---

<sup>(234)</sup> Service rattaché à la direction générale des impôts.

<sup>(235)</sup> Le montant des avances aux collectivités locales devant correspondre à celui des prises en charge. Plus précisément, au plan comptable, le débit du compte 903.540 doit être égal au crédit du compte 398.340 « *Compte de produits à imputer après encaissement* ».

<sup>(236)</sup> On peut relever parmi les plus fréquentes des corrections effectuées par erreur en balance d'entrée et annulées pour être passées en opérations de l'année conformément aux recommandations de la Cour, des erreurs de nomenclature, dans le sens des comptes, dans la saisie ou l'imputation d'une spécification, dans les prises en charge d'impôts sur les années antérieures ou dans la répartition entre impôts et collectivités. On note aussi des erreurs d'imputation provisoire ou d'intégration des données des recettes des administrations financières, l'omission de certaines écritures ou encore l'absence d'apurement périodique des comptes courants postaux.

---

## ÉCRITURES DE CORRECTION ET OPÉRATIONS D'INVENTAIRE

---

Dans le deuxième cas, l'écriture de correction dont le montant est le plus élevé concerne une erreur dans l'intégration de recettes fiscales recouvrées par les douanes et comptabilisée pour un montant de 169 064,74 € au compte 411.082. La correction avait été faite en balance d'entrée. Les écritures de corrections ont été annulées, puis passées correctement en opération de l'année au débit du compte 398.082 et du compte 411.082. La régularisation de cette erreur a nécessité six lignes d'écritures de correction. En outre, les comptes d'imputation provisoire 471.1182 et 475.182 n'avaient pas été apurés périodiquement conformément à l'instruction générale relative au passage à l'euro, ce qui a nécessité un grand nombre d'écritures de régularisation.

Dans le dernier cas, le grand nombre de lignes d'écritures de correction s'explique par des erreurs dans l'intégration des écritures des recettes des administrations financières.

*La Cour recommande que l'attention des trésoreries générales qui sont à l'origine du plus grand nombre de corrections soit appelée sur la nécessité d'une plus grande vigilance dans les contrôles comptables. Un bilan comparatif des corrections par comptable devrait être dressé et diffusé à tous les comptables. Une analyse par compte devrait être également faite afin d'en déduire une stratégie de révision comptable.*

## B - LES OPÉRATIONS D'INVENTAIRE

La Cour a mené, en mars et avril 2003, un audit comptable des opérations d'inventaire passées dans les comptes de l'État au titre de l'exercice 2002.

### 1) - Le cadre général

Dans le dispositif actuellement en vigueur, les opérations d'inventaire, qui sont passées au mois de mars immédiatement avant l'arrêté définitif du compte général de l'administration des finances, appartiennent à deux catégories :

a/ les opérations d'inventaire intégrées individuellement, qui sont proches, par leur nature, des opérations d'inventaire pratiquées en comptabilité commerciale. Elles concernent essentiellement la dette négociable et les opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie (étalement des primes et décotes, comptabilisation des intérêts courus non échus, indexation des OATi), le provisionnement des créances sur les redevables en matière fiscale, l'amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles, et la comptabilisation des droits constatés en matière de TVA. Sous leur forme actuelle, ces différentes opérations ont été introduites en 1999<sup>(237)</sup>. Sauf dans le cas de la dette négociable et des opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie (cf. supra), ce dispositif reste lacunaire, et sera considérablement enrichi lors de la mise en œuvre des nouvelles normes comptables de l'État, en application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

b/ les opérations d'inventaire intégrées automatiquement<sup>(238)</sup>, qui appartiennent à plusieurs catégories, dont les deux principales sont rendues nécessaires par le mode de suivi des opérations budgétaires en comptabilité générale :

- les opérations de nature budgétaire sont comptabilisées en cours d'année dans les comptes de classe 9 de la comptabilité générale de l'État (sauf, à partir de 2002, pour

---

<sup>(237)</sup> Cf. à ce sujet, le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p. 391 et suivantes.

<sup>(238)</sup> Par le département informatique de l'agence comptable centrale du Trésor, sur instruction de la direction générale de la comptabilité publique.

les dépenses comptabilisées sur le système ACCORD, pour lesquelles le schéma comptable, analysé plus bas, est particulier). Pour établir le compte de résultat de l'État et compléter le bilan, il faut donc reclasser ces opérations, en fin d'année, dans les comptes de charges (classe 6) et de produits (classe 7), et dans certains comptes de bilan, principalement en classe 2 (dépenses budgétaires concernant les immobilisations corporelles et incorporelles, les immobilisations financières, les prêts et avances) : c'est le processus de « réflexion » des opérations budgétaires ;

- les produits correspondant à des titres de recettes émis au cours de l'année et non encore recouvrés<sup>(239)</sup> ne sont pas suivis en cours d'année en classe 7 mais au compte 398 (en contrepartie du compte 41 qui décrit les créances sur les redevables). Pour compléter le compte de résultat, ces produits doivent être reclassés en classe 7 en fin d'année.

Enfin, il est habituel, dans l'organisation actuelle de la comptabilité générale de l'État, de procéder au calcul du solde budgétaire et du résultat patrimonial par une écriture comptable : les comptes 901 à 906 sont soldés pour faire apparaître, en balance de sortie du compte 908, le solde budgétaire de l'année ; les comptes de classe 6 et 7 sont soldés pour faire apparaître, en balance de sortie du compte 117, le résultat patrimonial.

Pour la première fois en 2002, des dépenses budgétaires ont été exécutées, dans plusieurs ministères, sur le système ACCORD pour 3,1 Md€. Pour les trois comptables centralisateurs principalement concernés (ACCT, payeur général du Trésor, trésorerie générale pour l'étranger), un nouveau schéma comptable a été retenu<sup>(240)</sup> : en cours d'année, les dépenses ne sont pas suivies en classe 9 mais directement en classe 6 (si elles sont constitutives de charges) ou 2 (s'il s'agit de l'acquisition d'immobilisations corporelles et incorporelles)<sup>(241)</sup>. L'objectif est de préfigurer les schémas comptables qui seront associés à la comptabilité d'exercice. Toutefois, la coexistence de deux schémas différents (qui va perdurer pendant plusieurs années en raison de la généralisation progressive d'ACCORD) conduit inévitablement à une plus grande complexité dans la lecture du compte général de l'administration des finances. Pour en limiter l'effet, deux précautions ont été prises :

- le schéma de comptabilisation des dépenses suivies sous Accord fait intervenir les comptes 403 à 409 (dédiés), qui jouent comme des comptes fournisseurs<sup>(242)</sup>. Les masses débitrices de ces comptes permettent d'identifier avec certitude les dépenses comptabilisées au cours de l'année (comme le font les comptes de classe 9 dans le schéma traditionnel de comptabilisation des dépenses budgétaires) ;
- en fin d'exercice, une opération de « réflexion inversée » permet de retracer en classe 9 les dépenses comptabilisées en classe 2 ou 6 en cours d'exercice. A l'issue de cette opération, la totalité des opérations de nature budgétaire sont bien comptabilisées, d'une part en classe 9 (soit directement, soit par « réflexion inversée »), d'autre part, dans les comptes de charges, de produits et de bilan (soit directement pour les dépenses exécutées sous Accord, soit par réflexion des opérations budgétaires).

---

(239) Il n'y a donc pas encore eu de recette budgétaire.

(240) Plusieurs payeurs auprès d'ambassades ont également utilisé ACCORD mais sans changer de schéma comptable.

(241) Bien entendu, les dépenses sont également suivies en comptabilité auxiliaire de la dépense (CAD), suivant la nomenclature budgétaire.

(242) En comptabilité générale, une dépense suivie sous Accord implique deux écritures successives : débit en classe 6 ou 2 par le crédit en classe 4 (403 à 409) ; débit en classe 4 (403 à 309) par le crédit d'un compte de règlement.

**2) - Les vérifications menées par la Cour**

Les vérifications de la Cour ont porté sur : le détail des opérations d'inventaire concernant la dette (cf. supra) et la cohérence générale des autres opérations d'inventaire intégrées individuellement ; un ensemble de tests de cohérence de chacune des catégories d'opérations intégrées automatiquement, avec une vérification approfondie du traitement particulier des dépenses exécutées sous Accord ; un test par sondage du détail du processus de réflexion des dépenses et recettes budgétaires vers les comptes de classe 2, 6 ou 7 ; le détail du calcul du solde budgétaire et du résultat patrimonial, ainsi que le tableau de passage entre ces deux agrégats.

Aucune anomalie n'a été constatée sur l'exercice 2002.

## V - LA CONSTRUCTION DES ÉTATS FINANCIERS ISSUS DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Les différents états financiers de la comptabilité générale résultent de la balance générale du CGAF :

- le bilan est établi à partir des balances de sortie des comptes de classe 1 à 5 ;
- le compte de résultat est établi à partir des masses débitrices et créditrices des comptes de classe 6 et 7<sup>(243)</sup> ;
- le tableau des flux de trésorerie est établi à partir des masses débitrices et créditrices<sup>(244)</sup> des seuls comptes retraçant des flux de trésorerie<sup>(245)</sup>, ce qui rend sa construction plus complexe que celle du bilan ou du compte de résultat. Ce tableau est très proche de celui qui apparaît dans la situation résumée des opérations du Trésor (SROT), qui est le principal outil de suivi de la situation financière de l'État en cours d'année.

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

Sur ce dernier point, la Cour formule les observations suivantes :

1. Le bilan fait apparaître, dans trois cas, des regroupements contestables :

- au passif, le poste « autres correspondants du Trésor » (33 Md€ en 2002) est calculé après déduction du solde débiteur des comptes 443-221 à 223, qui représentent le découvert du compte de la Banque du Mali, dont la situation est examinée plus haut. D'un point de vue comptable, ces trois sous-comptes devraient être présentés à l'actif du bilan, et non pas en déduction du passif ;
- le poste « primes et décotes sur emprunts et BTAN », au passif (137 M€) résulte de la contraction du solde créditeur des sous-comptes de suivi des primes (5 842 M€) et solde débiteur des sous-comptes de suivi des décotes (5 704 M€). Il serait préférable que les primes et décotes qui apparaissent, par construction, lors d'émissions différentes, et sont étalées séparément (comptabilisation de produits pour l'étalement des primes, et de charges pour l'étalement des décotes), soient présentées séparément, à l'actif (décotes) et au passif (primes) ;
- au passif, le poste « correspondants – organismes à caractère financier » regroupe les comptes 427 et 513 qui décrivent les relations de l'État avec la Poste. Bien qu'il s'agisse d'un même tiers, ces deux comptes (dont il faut relever qu'ils appartiennent à deux classes de comptes différentes) sont de nature différente : le compte 427 décrit la contrepartie des dépôts des CCP, centralisés auprès de l'État dans un cadre réglementaire particulier, et trouve donc sa place dans le poste « correspondants » ; en

---

(243) Moyennant certains retraitements : en effet, la lecture directe n'est pas possible, dans la mesure où les comptes de classe 6 et 7 sont soldés en fin d'exercice pour permettre le calcul du résultat patrimonial par une écriture comptable (cf. plus haut).

(244) En excluant toutes les opérations d'inventaire, qui ne sont pas représentatives de flux de trésorerie.

(245) Ainsi, le compte 41, qui retrace les créances sur les redevables, n'intervient pas dans le tableau des flux de trésorerie.

revanche, le compte 513 est le compte courant de l'État auprès de la Poste, dont le fonctionnement n'est pas sans analogies avec celui du compte de l'État à la Banque de France : il devrait apparaître avec la trésorerie.

En outre, comme indiqué plus haut (compte-rendu de l'audit des comptes de correspondants du Trésor), le classement des « chèques sur le Trésor » dans le bilan n'apparaît pas satisfaisant.

*La Cour recommande que la présentation du bilan de l'État soit modifiée :*

- en éliminant les contractions constatées sur le poste « autres correspondants du Trésor » ;
- en clarifiant la présentation des primes et décotes, le comité des normes de comptabilité publique devant être saisi sur ce point ;
- en améliorant la présentation des relations avec la Poste et celles des chèques sur le Trésor.

2. Dans la présentation actuelle du tableau des flux de trésorerie, les différents postes retracent, non seulement les flux résultant des imputations définitives des opérations réalisées au cours de l'année<sup>(246)</sup>, mais aussi les flux résultant du reclassement, entre les différents postes, des comptes d'imputation provisoire. Ceux-ci ne sont donc pas présentés de manière séparée, comme c'est par exemple le cas à l'actif et au passif du bilan, mais rapprochés de leur imputation définitive : ainsi, les sous-comptes du compte 47 retraçant en principe des opérations de nature budgétaire sont intégrés au poste « solde des lois de finances exécutées en 2002 ».

Ce choix est cohérent dans l'optique de la SROT (dont le tableau des flux de trésorerie du CGAF est dérivé), qui est un compte-rendu infra-annuel : les comptes d'imputation provisoire n'ayant pas vocation à être soldés à la fin de chaque mois, leur reclassement permet une meilleure connaissance des flux de trésorerie. En fin d'exercice, l'appréciation est un peu différente : en effet, l'imputation provisoire, par construction, n'a pas le même degré de fiabilité que l'imputation définitive. Or l'impact du reclassement est significatif sur certains postes<sup>(247)</sup>.

Cette difficulté est certes appelée à disparaître progressivement avec l'apurement progressif, déjà bien engagé depuis 1999, des comptes d'imputation provisoire. Dans l'attente de ce résultat, il est souhaitable que l'information financière donnée par le tableau des flux de trésorerie du CGAF soit complétée, en distinguant, pour chaque poste, les flux résultant d'imputations provisoires et d'imputations définitives.

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

<sup>(246)</sup> Par exemple, en classe 9 pour les recettes et dépenses budgétaires, et classe 1 pour les flux de trésorerie concernant la dette.

<sup>(247)</sup> Ainsi, le poste « variation des comptes de correspondants » inscrit en ressources, représente 5 032 M€ en 2002, dont 590 M€ au titre de la variation de comptes d'imputation provisoire.

## VI - LES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

La Cour a poursuivi les contrôles engagés au titre des exercices 2000 et 2001<sup>(248)</sup> sur les engagements hors-bilan de l'État.

### A - LA COMPTABILISATION DE LA DETTE GARANTIE

Les emprunts garantis par l'État sont suivis dans les comptes de classe 8 et font l'objet d'une présentation synthétique dans le rapport de présentation du CGAF.

La Cour a procédé à un ensemble de vérifications comportant un examen analytique des évolutions de l'année, un examen détaillé des garanties nouvellement accordées et des annulations de garanties, et une revue de la procédure de confirmation directe des encours garantis auprès des établissements financiers gestionnaires.

Des évolutions positives répondant aux précédentes critiques de la Cour ont été constatées en 2002 :

- la sincérité des comptes de classe 8 s'est améliorée avec l'inscription de la garantie accordés à Eurodisney pour 991 M€, et l'annulation de la comptabilisation d'une garantie qui n'était pas justifiée (Bâticrodit pour 850 M€) conformément aux recommandations de la Cour. La comptabilisation de la dette garantie au titre de plusieurs procédures gérées par le CEPME<sup>(249)</sup> a été demandée mais n'a pu se concrétiser sur 2002, les pièces justificatives n'ayant pas été jugées suffisantes par le service chargé du suivi de la classe 8 ; cette lacune doit être comblée rapidement pour permettre une comptabilisation sur 2003 ;
- la réforme de la gestion administrative de la dette garantie a été engagée début 2003 : depuis le 1<sup>er</sup> mars, le service chargé du suivi de la classe 8, précédemment rattaché à l'administration centrale de la DGCP (bureau 7A), est placé sous l'autorité de l'ACCT ; il ne subsiste donc plus que deux intervenants : la direction du Trésor (qui a désigné un bureau chargé de synthétiser les questions relatives aux engagements hors-bilan) et l'ACCT.

Parallèlement, la rédaction d'un guide des procédures de gestion des garanties a été confiée à la mission de conseil en gestion publique constituée au sein du service du contrôle d'État.

Il faut toutefois noter que la garantie accordée à la société Semimages en janvier 2002 pour 15 M€, mise en jeu en 2002 pour le même montant, a été comptabilisée au compte 801-754, mais que celui-ci n'apparaît pas dans la balance générale du CGAF à la suite d'une erreur informatique.

*La Cour recommande que l'amélioration du suivi de la dette garantie soit poursuivie, notamment :*

*- pour exploiter la réduction du nombre d'intervenants dans le sens d'une rationalisation des procédures ;*

---

(248) Cf. les rapports sur l'exécution des lois de finances de 2000 et 2001.

(249) Cf. rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, p. 264.

- pour fiabiliser le suivi de l'encours grâce à des dossiers mieux documentés et à un rapprochement systématique entre l'évolution du stock de dette garantie et les dépenses de mise en jeu des garanties (chapitre 14-01 du budget des **charges communes**).

## **B - LES ENGAGEMENTS AUTRES QUE LA DETTE GARANTIE**

Les engagements autres que la dette garantie sont mentionnés dans le rapport de présentation du CGAF, qui préfigure la future annexe des comptes de l'État, dont le contenu sera déterminé par les nouvelles normes comptables.

### **1) - Le contenu du rapport de présentation du CGAF**

Le contenu du rapport de présentation avait été nettement enrichi en 2001, sur la base d'observations de la Cour (cf. à ce sujet le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001). Cette évolution se poursuit en 2002, avec la mention de la garantie de change accordée à la Banque de France, des engagements de l'État au titre des PAP (article L 312-1 du Code de la construction et de l'habitation) et des procédures de garantie des investissements et de garantie de change gérées par la COFACE.

Surtout, pour la première fois, les engagements de l'État au titre des retraites des fonctionnaires font l'objet d'un chiffrage (700 Md€)<sup>(250)</sup> accompagné d'une présentation méthodologique très détaillée. Le chiffrage a été réalisé dans le cadre de la méthode des « unités de crédit projetées », qui découle de la norme IAS 19, adaptée par une récente recommandation du conseil national de la comptabilité, et constitue une variante de la méthode des droits acquis que la Cour considérait l'année précédente comme préférentielle.

De manière générale, l'information financière donnée dans le rapport de présentation du CGAF s'est améliorée en 2002 (données mieux actualisées et plus précises).

Toutefois, on ne trouve toujours aucune mention des engagements de financement pris par l'État (contrats de plan État-région, lois de programmation, contrats pluriannuels avec les organismes de recherche, etc.). Ceux-ci forment une catégorie très spécifique, distincte des engagements de garantie, car leur exécution est conditionnée à l'ouverture de crédits budgétaires au cours des lois de finances successives. Ils devraient toutefois être explicitement mentionnés.

*La Cour recommande que les engagements de financement pris par l'État soient mentionnés explicitement dans le rapport de présentation du CGAF, tout en marquant bien leur spécificité par rapport aux engagements de garantie.*

### **2) - La validation de l'information financière donnée dans le rapport de présentation**

La Cour a vérifié la cohérence de l'information donnée avec les résultats de ses propres investigations et la cohérence des chiffres communiqués sur la dette garantie avec les états comptables de la classe 8. Pour les principaux engagement en volume<sup>(251)</sup> (hors dette

<sup>(250)</sup> En 2000 et 2001, un chiffrage avait été mentionné dans le rapport sur l'exécution des lois de finances, mais pas dans le rapport de présentation du CGAF.

<sup>(251)</sup> Procédures gérées par la COFACE, la CCR et Natexis ; garantie sur les fonds d'épargne ; garantie accordé aux prêts de la BEI, garanties à la CCR. Ces investigations n'ont pas pu être étendues au chiffrage des engagements de retraite pour des raisons de délais.

garantie), la Cour a également procédé à un examen limité des pièces justifiant l'information financière donnée.

Ces investigations n'ont conduit à la découverte d'aucune anomalie significative. Ces vérifications seront approfondies au cours des exercices ultérieures en vue d'un audit annuel complet de l'information financière donnée sur les engagements hors-bilan. En particulier, la Cour examinera en détail, dès 2003, le chiffrage des engagements de retraite.

La Cour regrette toutefois que le rapport de présentation du CGAF ne lui ait été communiqué que le 17 avril, alors que les données comptables proprement dites lui sont adressées, sous une forme provisoire, dès le mois de janvier.

*La Cour souhaite que le rapport de présentation du CGAF (développements sur les engagements hors-bilan) lui soit adressé sous une forme provisoire dès le mois de mars.*

### **C - LA RÉNOVATION DU CADRE COMPTABLE APPLICABLE AUX ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT**

La Cour suivra avec attention l'élaboration de la norme relative aux engagements hors-bilan, dans le cadre des travaux du comité des normes de comptabilité publique, étant entendu que, dans ce domaine, les spécificités des engagements de l'État supposeront un effort d'élaboration notable. Dans cette perspective, la Cour a déjà réalisé un ensemble d'analyses qui ont été communiquées aux administrations concernées et qui explorent différents scénarios.

La Cour rappelle les orientations déjà évoquées dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001 :

- les engagements de garantie doivent être traités d'une manière aussi homogène que possible ;
- outre la mention en annexe des comptes (actuellement : dans le rapport de présentation du CGAF), un suivi comptable en classe 8 doit être effectué pour tous les engagements pour lesquels c'est concevable ;
- les engagements de financement doivent être systématiquement recensés, tout en marquant bien leur spécificité ;
- le traitement comptable et la méthode de calcul des engagements de retraite doivent être clairement précisés.

Enfin, la Cour rappelle la nécessité de définir le traitement comptable des risques contentieux supportés par l'État, et de créer un système de remontée d'information permettant d'en effectuer le recensement exhaustif.

## VII - COMPTE RENDU DES DILIGENCES DE LA COUR EN VUE DE LA DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

Les diligences de la Cour ont porté sur les opérations suivantes :

### 1) - Les délais de production des comptes et de signature des derniers arrêtés de report de crédits

La Cour a vérifié les délais de production des comptes et le calendrier des arrêtés de report.

Les derniers arrêtés de report ont été publiés les 23 et 26 avril pour le budget général (au lieu du 10 avril 2002), le 23 avril pour les budgets annexes (au lieu du 30 mars 2002) et le 30 avril (date de signature) pour les comptes spéciaux du Trésor (au lieu du 24 avril 2002).

Tableau 88 – Evolution des montants ultimes d'arrêtés de report de crédits  
En millions d'euros

	2001-2002		2002-2003	
	Total	Dont arrêtés ultimes	Total	Dont arrêtés ultimes
Budgets civils	14 113,8	1 007,4	11 253,02	4 141,03
Budgets militaires	1 327,8	1 225,4	1 111,5	1 066,5
Budgets annexes	262,1	205,3	256,8	254,5
Comptes spéciaux du Trésor	1 822,2	1 562,6	2 220,3	1 375,8
<b>Total</b>	<b>17 525,9</b>	<b>4 000,7</b>	<b>14 841,6</b>	<b>6 837,8</b>

### 2) - Le rapprochement des balances générales de sortie 2001 et d'entrée 2002

L'examen a porté sur la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux du Trésor et sur le CGAF. Les rapprochements ont été faits en euros. Les écarts de conversion entre le franc et l'euro ont été vérifiés et n'ont pas fait ressortir d'anomalies.

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

- *L'état récapitulatif par classe*

Les vérifications ont été faites à partir de l'état détaillé par compte et par comptable et de l'état récapitulatif par compte principal. Elles ont fait apparaître qu'il a été mis fin, comme la Cour le demandait instamment depuis de nombreuses années, à la pratique des modifications de la balance d'entrée à l'initiative des comptables.

La somme des écarts constatés, toutes classes confondues, entre la balance d'entrée à l'ouverture de la gestion 2002 et la balance de sortie à la clôture de la gestion 2001 s'établit, en crédit et en débit, à une différence négative de 40,28 Md€. Sur ce total, 34,183 Md€ s'expliquent par la non-reprise en balance d'entrée du résultat d'exécution des lois de finances 2001 en classe 9 (-31,776 Md€ aux comptes 908.0 à 909 et -2,367 Md€ aux comptes 978.0 à 979 en débit et en crédit).

Le solde, soit 6,138 Md€, correspond à des différences en débit ou en crédit des classes 1 à 8 qui sont de nature purement réglementaire et qui ne mettent pas en cause l'intangibilité du bilan d'ouverture.

- ***Le certificat administratif de la comptabilité auxiliaire des recettes***

Les restes à recouvrer au 31 décembre 2001 s'élevaient à 54 786 364 809,99 € et à 54 786 358 311,21 € au 1<sup>er</sup> janvier 2002 soit une différence de -6 498,78 € qui correspond à des écarts de conversion liés au passage à l'euro. Le seul écart significatif concerne, pour un montant au demeurant très modeste (5 774,55 €), le compte d'affectation spéciale 411.52 « *redevables – recettes diverses des comptes spéciaux du Trésor – créances des années antérieures* ».

La Cour note cependant que la présentation comptable actuelle qui distingue dans les créances à recouvrer l'année en cours, l'année précédente et les années antérieures ne permet pas de rapporter chaque événement touchant la vie d'une créance à son exercice d'origine.

- ***Les constatations afférentes aux rapprochements des balances de sortie et d'entrée des comptes principaux de l'État***

Les observations faites l'année dernière sur le respect du principe d'intangibilité du bilan d'ouverture ont été suivies d'effet. Les certificats administratifs établis par les comptes principaux ont disparu. Seul subsiste le certificat administratif de l'ACCT au titre des opérations d'ordre et d'inventaire. Les écarts d'euros<sup>(252)</sup> seront repris dans un certificat récapitulatif joint aux comptes de gestion lors de leur transmission à la Cour.

Il convient cependant de souligner que les corrections qui ont été rendues nécessaires par le processus de réflexion inversée des dépenses exécutées sous ACCORD pour éviter de comptabiliser deux fois les mêmes dépenses ont été portées en opérations d'ordre et d'inventaire sur le compte de gestion de l'ACCT et non pas sur celui de la paierie générale du Trésor et de la trésorerie générale pour l'étranger, comme c'est le cas pour toutes les autres écritures de correction de fin de gestion. Ce choix se justifie dès lors que les opérations d'ordre et d'inventaire sont centralisées à l'ACCT, mais a pour inconvénient de créer entre les comptes de gestion des comptes principaux de l'État et le CGAF un hiatus qui est appelé à croître avec la montée en charge de l'application ACCORD.

***b) - Le compte général de l'administration des finances***

- ***L'état récapitulatif de la balance générale des comptes***

Les différences sont les mêmes que pour la centralisation des comptes de gestion des comptes principaux de l'État (tableau 2, page 3), sauf pour les classes 3, 4, 5 et 8 qui sont sans incidence réelle, car l'addition des différences en débit et en crédit donne un résultat identique. L'écart constaté en classe 3 résulte des modes d'établissement des deux états.

- ***Le besoin d'un document de méthode sur la finalité et les conditions de production des différents états produits***

La base de données comptables étant unique, les différents états qui sont édités par l'ACCT (balance générale des comptes en deniers, balance générale des comptes du CGAF, CGAF, centralisation des comptes individuels de gestion des comptes principaux, résultats

---

(252) Les écarts de conversion lors de la migration de la comptabilité de l'État à l'euro sont analysés dans le fascicule sur les comptes.

des centralisations des annexes relative aux recettes et aux dépenses) constituent des présentations différentes d'une même réalité comptable. Chaque édition part du compte élémentaire et recalcule les balances d'entrée et de sortie. Le CGAF se limitant à 3 chiffres, des écarts apparaissent inévitablement sur les masses, mais les soldes débiteurs ou créditeurs sont les mêmes.

Il manque un document méthodologique qui rende compte de manière aisément compréhensible du processus de centralisation et de constitution des états financiers et qui présente les tableaux de passage permettant de justifier les écarts éventuels d'un état à l'autre.

### **3) - Le rapprochement des balances de sortie 2002**

#### ***a) - Le rapprochement entre les comptes individuels des comptables et la balance générale des comptes du CGAF***

Le rapprochement des balances de sortie du CGAF et de la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État vise à s'assurer que les soldes débiteurs ou créditeurs par classe sont identiques. La Cour a pu vérifier que les écarts constatés en masses ne mettaient pas en cause l'identité des soldes comptabilisés dans les deux états.

#### ***b) - Les autres vérifications***

- ***La vérification des comptes des ministres***

Le rapprochement entre les comptes des ministres d'une part, les comptes de gestion des comptables principaux de l'État et la balance générale des comptes du CGAF d'autre part, permet de constater l'absence d'écart. Il ne peut pas y en avoir par construction, puisqu'il s'agit d'un seul et même fichier qui est établi par la DGCP à partir du fichier des crédits et du fichier des dépenses.

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

Les opérations de l'année sur les comptes spéciaux du Trésor tels qu'elles apparaissent dans les comptes des ministres d'une part et dans le CGAF d'autre part sont identiques. Le rapprochement a aussi porté sur les opérations de fin d'année et d'inventaire en classe 0 et les opérations de l'année en classe 9, y compris depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002 les dépenses suivies dans l'application ACCORD qui sont comptabilisées directement en classe 6 et suivies au compte 907.

Une partie des différences correspond aux opérations reprises à l'article 11 du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2002 en augmentation des transports aux découverts du Trésor :

- 585 099 906,80 € en augmentation du transport aux découverts, montant qui se rapporte aux remises de dettes aux pays les moins avancés ;
- 72 563 171,10 € en augmentation du transport aux découverts, montant qui est le résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé chaque année.

Le solde, soit 156 270,92 €, se rapporte à la prise en charge d'une créance relative à la capitalisation d'intérêts (intérêts impayés et intérêts de retard) sur une avance du Trésor à la commune de Briançon qui a fait l'objet d'une renégociation, l'augmentation de la créance ayant sa contrepartie en profit exceptionnel au compte de résultat. Mais cette opération pose un

problème de rattachement à l'exercice. En effet, l'État aurait dû constater les intérêts à recevoir au fil de l'eau et constituer une provision pour créance douteuse, la capitalisation des intérêts lui permettant de reprendre ladite provision en 2002. On voit dans cette opération les faiblesses du dispositif de suivi des avances de l'État.

Aucune régularisation n'est intervenue dans la loi de règlement du budget 2001 votée au cours de l'année 2002.

- ***La vérification des budgets annexes***

Les résultats des budgets annexes, tels qu'ils apparaissent dans les comptes de recettes et de dépenses certifiés par les ordonnateurs et visés par les agents comptables compétents, sont en accord avec l'état G annexé au projet de loi de règlement.

Les budgets annexes dégagent un excédent de 36,95 M€. Les versements au budget général (25,1 M€) et les variations des fonds de roulement (11,85 M€) ont pour effet de ramener le solde des budgets annexes à zéro. Mais le chiffre qui figure au compte 765 de la balance générale des comptes du CGAF (4,6 M€) correspond à des données de comptabilité de caisse (les montants encaissés en gestion 2002) et non pas à des données de comptabilité patrimoniale telles qu'elle ressortent des comptes des budgets annexes (au titre de l'exercice 2001 qui sont en droits constatés). En retenant ce chiffre sans enregistrer de produits à recevoir, le CGAF se conforme aux dispositions du décret n° 86- 451 du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'État en caisse, mais ne respecte pas les principes d'une comptabilité de droits constatés. Cette distorsion devra disparaître lors du passage à la comptabilité d'exercice.

- ***Le transport aux découverts du Trésor***

Le montant du transport aux découverts du Trésor s'établit à 52,07 Md€ en 2002 contre un total de 33,56 Md€ en 2001 et 31,42 Md€ en 2000. Sa décomposition est analysée dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 (titre I, 2, Les différents résultats de l'État).

## DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ

**du compte général de l'administration des finances  
et des comptes d'exécution des budgets annexes pour 2002**

**avec**

**les comptes présentés à la Cour pour la même gestion  
par les comptables principaux du Trésor et des budgets annexes**

La Cour, après avoir entendu M. Lefas, conseiller maître, en son rapport, M. Cretin, conseiller maître, en ses observations et Mme le Procureur général de la République en ses conclusions, déclare ce qui suit :

### **I - LA MISSION DE LA COUR, SES CONDITIONS D'EXÉCUTION**

En exécution de la mission qui lui a été confiée par l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, l'article L.O. 132-1 2<sup>ème</sup> alinéa du code des juridictions financières et l'article 150 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, la Cour a établi la déclaration générale de conformité des comptes individuels des comptables principaux du Trésor avec les comptes généraux de l'État et avec la comptabilité des ministres, ordonnateurs principaux.

Cette déclaration est distincte du rapport sur l'exécution des lois de finances et est annexée au projet de loi de règlement. Elle est appelée à tomber en désuétude lors de l'entrée en vigueur de l'article 58-5° de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qui a confié à la Cour « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État* ». En application des articles 65 et 67 de ladite loi organique, la loi de règlement relative au budget de 2005 sera la dernière à être assortie d'une déclaration générale de conformité. Les dispositions de l'article L.O. 132-1 2<sup>ème</sup> alinéa du code des juridictions financières et de l'article 150 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique devraient donc être abrogées en conséquence.

Le compte général de l'administration des finances, qui avait été signé par le ministre le 29 mars 2002 pour les comptes 2001, l'a été le 15 avril 2003 pour les comptes 2002. Le rapport de présentation du CGAF a été signé par le directeur général de la comptabilité publique le même jour. La Cour l'a reçu le 17 avril 2003, ce qui là encore représente un retard de près de quinze jours sur le calendrier de l'année dernière.

Les résultats des centralisations des comptes de gestion et de leurs annexes I et II présentés par l'ensemble des comptables principaux de l'État au titre de la gestion 2002 et les certificats administratifs concernant ces centralisations et les restes à recouvrer repris au 1<sup>er</sup> janvier 2002 ont été enregistrés à la Cour le 10 avril 2003 (au lieu du 19 avril 2002 et du 26 avril 2001).

L'allongement des délais s'explique par les difficultés rencontrées pour la réflexion inversée des opérations réalisées sous ACCORD et par la lourdeur de la procédure de correction des comptes de gestion des comptables principaux de l'État. Plus de deux mois à

compter de la fin de période complémentaire sont donc nécessaires pour établir le bilan, le compte de résultat et l'annexe aux comptes de l'État. Compte tenu de l'existence d'une loi de finances rectificative qui s'exécute en période complémentaire, les gains de temps ne peuvent plus venir que d'une intégration automatique des données émanant de la direction générale des impôts et de la direction générale des douanes et droits indirects, qui permettrait d'économiser plusieurs jours sur la fin de gestion, et d'un allègement de la procédure des écritures de corrections faites à la demande des comptables grâce à un système d'arrêtés intermédiaires.

Les derniers arrêtés de report ont été publiés les 23 et 26 avril 2003 pour le budget général (au lieu du 10 avril 2002), le 23 avril pour les budgets annexes (au lieu du 30 mars 2002) et le 30 avril (date de signature) pour les comptes spéciaux du Trésor (au lieu du 24 avril 2002). Le retard qui en est résulté pour l'élaboration du projet de loi de règlement ne remet pas en cause la date de dépôt du projet de loi de règlement fixée au 25 juin 2003. La condition fixée à l'article 15 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, en son alinéa IV, selon laquelle « *les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée* », n'aurait pas été plus remplie pour les crédits 2002 que pour les crédits 2001. Mais cette disposition n'entrera en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005 conformément à l'article 65 de ladite loi organique.

Au total, l'objectif de réduction des délais doit être réaffirmé. Alors qu'il se confirme que le Parlement souhaite disposer pour son débat d'orientation budgétaire de printemps du maximum d'informations sur la gestion précédente, le rapport préliminaire ne peut fournir d'indications que sur la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale.

*La Cour note que la procédure d'arrêté des comptes a connu un certain recul dû en particulier à la conjonction d'une procédure lourde de correction et d'ajustement des comptes de gestion des comptables principaux de l'État et des difficultés rencontrées cette année dans le traitement des opérations de dépenses exécutées sous l'application ACCORD. Elle recommande, en conséquence, de mettre en œuvre rapidement une intégration automatique des données émanant de la direction générale des impôts et de la direction générale des douanes et droits indirects, de réduire le nombre d'écritures de correction faites à la demande des comptables grâce à un système d'arrêtés intermédiaires et de revoir les modalités de réflexion des comptes de classe 9 dans des comptes de produits ou de charges et d'actif ou de passif.*

Les diligences de la Cour ont consisté à examiner le certificat administratif de reprise des balances d'entrée concernant la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État signé par le directeur général de la comptabilité publique le 10 avril 2003 et à vérifier la concordance entre la balance générale des comptes du CGAF et la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État tant pour les balances d'entrée que pour les balances de sortie. Elles ont aussi porté sur les comptes des ministres et les comptes des budgets annexes. Elles ont enfin visé à contrôler les justifications apportées aux transports aux découverts du Trésor qui figurent dans le projet de loi de règlement du budget 2002.

## **II - LES OBSERVATIONS RELATIVES À LA DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ**

1. Les observations faites dans la déclaration générale de conformité annexée au projet de loi de règlement du budget 2001 sur le nécessaire respect du principe d'intangibilité du bilan d'ouverture ont porté leurs fruits. L'examen de la centralisation des comptes de gestion des comptables principaux de l'État et du compte général de l'administration des finances pour l'exercice 2002 ne fait plus apparaître aucune modification des balances d'entrée à l'exception des écarts de conversion lors du passage à l'euro qui ont été soldés par le compte de résultat.

---

 DÉCLARATION GÉNÉRALE DE CONFORMITÉ
 

---

Les certificats administratifs individuels des comptables principaux du Trésor ont disparu à l'exception de celui de l'agent comptable central du Trésor qui a dû justifier les différences de reprise des balances d'entrée du fait des opérations d'ordre et d'inventaire.

2. La Cour a examiné les différents articles du projet de loi de règlement du budget 2002 et les documents qui lui sont annexés. Elle constate que la balance générale des comptes du CGAF pour 2002 ne comporte pas de différences significatives avec les comptes de gestion des comptables principaux de l'État pour le même exercice tels qu'ils résultent de la centralisation des écritures comptables par compte, par compte principal et par classe. Cela vaut aussi bien pour les opérations du budget général de l'État que pour celles des comptes spéciaux du Trésor. Pour les budgets annexes, les résultats apparaissent dans les comptes de recettes et de dépenses certifiés par les ordonnateurs et visés par les agents comptables compétents.

La Cour en conclut que :

- les recettes et les dépenses du budget général comprises dans les développements du compte général s'élèvent respectivement à 291 442 130 199,13 € et à 341 429 179 008,56 €, soit un excédent des dépenses sur les recettes égal à -49 987 048 809,43 € ; elles sont conformes aux résultats des comptes de gestion des comptables principaux (article 7 du projet de loi de règlement) ;
- les recettes et les dépenses nettes des budgets annexes, après affectation des résultats ou réalisation de l'équilibre, sont arrêtées dans les comptes des agents comptables et dans les comptes d'exécution des budgets annexes à des montants égaux, soit 17 665 599 699,44 € (article 8 du projet de loi de règlement) ;
- les opérations enregistrées aux comptes spéciaux du Trésor hors FMI dont les opérations se poursuivent en 2003 atteignent la somme de 73 978 800 206,67 € en recettes et de 73 286 769 205,40 € en dépenses (article 9-I du projet de loi de règlement)<sup>(253)</sup> ; il n'y a pas de compte clos cette année ;
- les soldes des comptes qui sont mentionnés aux articles 7 (résultat du budget général, soit -49 987 048 809,43 €), 9 II (comptes spéciaux y compris FMI dont les opérations se poursuivent en 2003, soit + 657 663 077,90 €), 10 (pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État, soit + 1 431 256 352,67 €) du projet de loi de règlement et qui concourent au total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor concordent avec ceux mentionnés dans la balance générale des comptes du CGAF ;
- il n'a pas été constaté de perte en trésorerie sur devises ;
- le total net à transporter en augmentation des découverts du Trésor, qui figure à l'article 11 du projet de loi de règlement et dont la décomposition est analysée dans le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 (titre I-2, Les différents résultats de l'État), s'établit à 52 075 968 240,48 € contre un total de 33,57 Md€ en 2001, 31,42 Md€ en 2000 et 35,89 Md€ en 1999.

---

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

---

## Délibéré

Conformément aux dispositions de l'article L.O. 132. 1, 2<sup>ème</sup> alinéa, du Code des Juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté la présente déclaration.

Ce texte a été arrêté au vu du projet de déclaration générale de conformité qui a été communiqué au préalable aux directions intéressées du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et après qu'il a été tenu compte des réponses fournies à la Cour.

Étaient présents : MM. François Logerot, premier président, Marmot, Ménasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, Fragonard, Cieutat, présidents de chambre. MM. Brunet, Mignot, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Carrez, Vianes, Giquel, Bonacossa, Bady, Bénard, Lagrave, Cretin, Recoules, de Mourgues, Malingre, Paugam, Mayaud, Hespel, Hourri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Adhémar, Rémond, Mme Boutin, MM. Picq, Ganser, Martin, Johanet, Monier, Lefoulon, Hernandez, Théron, Mme Ruellan, MM. Pallot, Briet, Frèches, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, M. Duchadeuil, Mme Bazy-Malaurie, MM. Raynal, Thélot, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaure, Boillot, Morin, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Saliou, MM. Vial, Moscovici, J. Gautier, Seguin, conseillers maîtres ; MM. Fernet, Lorit, David, d'Albis, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire ; M. Alventosa, rapporteur général.

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

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

Fait à la Cour, le 12 juin 2003

Signé : Patrick Lefas

conseiller maître, rapporteur

et François Logerot

premier président

## ANNEXES

## I - DISPOSITIONS DIVERSES DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

### 1) - Transport au compte permanent des découverts du Trésor

Tableau 89 - Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor  
En euros

	Excédent de	
	Dépenses	Recettes
Résultat du Budget général	49 987 048 809,43	
Résultat net du compte spécial du Trésor « Pertes et bénéfices de change » soldé annuellement	72 563 171,10	
Remises de dettes aux pays les moins avancés	585 099 906,80	
Pertes et profits sur emprunts et engagements	1 431 256 352,67	
Régularisation comptable	0,48	
<b>Totaux</b>	<b>52 075 968 240,48</b>	<b>0</b>
<b>Montant à transporter en augmentation des découverts du Trésor</b>	<b>52 075 968 240,48</b>	

Conformément à l'article 35 de la loi organique du 2 janvier 1959, le projet de loi de règlement des lois de finances pour 2002 propose le transfert du résultat définitif de l'année au compte permanent des découverts du Trésor, pour un montant de 52 075 968 240,48 €.

### 2) - Pertes et profits constatés dans l'exécution des comptes spéciaux

En application de l'article 24 alinéa 2 de la loi organique du 2 janvier 1959, « *le solde de chaque compte est reporté d'année en année. Toutefois, les profits et pertes constatés sur toutes les catégories de comptes, à l'exception des comptes d'affectation spéciale, sont imputés aux résultats de l'année dans les conditions prévues à l'article 35* ».

#### *a) - Le résultat net des comptes spéciaux en activité soldés annuellement*

Le compte d'opérations monétaires n° 906-01 « *Pertes et bénéfices de change* » se solde en 2002 par un excédent de dépenses de 72 563 171,10 €, porté en augmentation du découvert du Trésor. L'excédent de dépenses provient à titre principal de la constatation d'écarts de change dans les écritures du trésorier général pour l'étranger (TGE), de l'agent comptable des services industriels de l'armement (ACSIA) et de l'agent comptable central du Trésor (ACCT).

#### *b) - Les pertes sur autres comptes spéciaux (compte n° 903-05, 903-07 et 903-17)*

Parmi les comptes de prêts, on relève un solde débiteur qui correspond aux remises de dettes aux pays les moins avancés, échues en 2002, pour 585,1 M€ (voir ci-dessous).

### 3) - Pertes et profits sur emprunts et engagements de l'État

Le résultat dégagé par les opérations relatives aux emprunts et engagements de l'État est porté en augmentation des découverts du Trésor pour un montant net de 1 431 256 352,67 €.

Ces opérations comprennent les annuités non supportées par le budget général ou un compte spécial du trésor pour 1 152 M€, la part annuelle des décotes pour 1 000 M€, la part annuelle des primes pour 1 040 M€ et les pertes et profits pour respectivement 476 M€ et 159 M€.

#### **4) - Remises de dettes en faveur des pays les moins avancés**

Les décisions de remises de dettes par la France aux États étrangers sont introduites dans le droit français par les lois de finances initiales ou rectificatives, puis sont constatées en loi de règlement. Différents dispositifs, résultant de résolutions, accords ou décisions, sont en vigueur.

##### **a) - Remises consenties en application de la résolution 165 s 9 de la CNUCED**

Le projet de loi de règlement propose de transporter au compte permanent des découverts du Trésor la somme de 0,58 M€ correspondant à la part en capital des annuités de prêts accordées aux Comores et au Bangladesh, échues en 2002. Le montant des remises de dettes successivement effectuées depuis 1980 atteindra ainsi 142,8 M€, dont 103,7 M€ en capital et 39,2 M€ en intérêts.

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

A l'issue du sommet des sept grands pays industriels réunis à Toronto en juin 1988, les États membres du Club de Paris ont décidé d'accorder aux pays en développement les plus pauvres et les plus endettés de nouvelles conditions d'allègement de leur dette. Postérieurement, les réunions de Londres, de Naples et de Rome ont porté le taux d'annulation des créances respectivement à 50%, 67% et 80%. Les décisions d'éligibilité sont prises collectivement par les pays créanciers sur la base d'un examen au cas par cas.

Le transport au compte permanent des découverts du Trésor s'établit à 540,2 M€ au titre du capital remis sur les « Prêts du Trésor à des États étrangers pour la consolidation de dettes envers la France » suivis au compte n° 903-17, géré par la Banque de France.

##### **c) - Remises consenties en application des décisions prises aux « sommets de Dakar »**

Le sommet de Dakar de mai 1989 s'est conclu par l'annulation de la totalité des créances d'aide publique au développement détenues par la France sur trente-cinq États les plus pauvres et les plus endettés d'Afrique subsaharienne. L'article 125-1 de la loi de finances pour 1990 précise « *qu'il est fait remise des échéances en principal et intérêts dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989 sur l'encours au 31 décembre 1988* ». Le bénéfice de cette mesure a été étendu lors de la Conférence de Paris de 1990 aux pays les moins avancés (PMA) non africains, portant ainsi à quarante-deux le nombre des États relevant de ce dispositif d'allègement général.

Lors du sommet de Dakar de janvier 1994 (dit Dakar II), la France a décidé d'apporter son soutien aux efforts d'ajustement des pays africains de la zone franc, à la suite de la modification de la parité des francs CFA et comorien. Outre la République des Comores, les pays concernés sont membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine et de la banque des États de l'Afrique centrale. Les créances annulées sont constituées des prêts de l'Agence française de développement qui est indemnisée à hauteur des montants remis lorsque ces prêts ont été consentis sans la garantie de l'État (article 51 précité - alinéa 3). Elles concernent également des prêts de refinancement accordés par l'État et réaménagés dans le cadre du Club de Paris. En revanche, Natexis ne porte plus d'encours à annuler au titre des décisions de Dakar sauf ceux gérés pour le compte de l'État.

Le montant total transporté en 2002 au compte permanent des découverts du trésor s'établit à 34,44 M€ dont 34,02 M€ au titre de Dakar I et 0,42 M€ au titre de Dakar II. Les principaux pays concernés par ces remise de dettes sont le Kenya (7,9 M€), le Sénégal (4,6 M€), le Bangladesh (3,7 M€), le Myanmar (2,7 M€) et le Soudan (2,6 M€).

***d) - Remises consenties dans le cadre des accords de Yaoundé***

L'article 82 - II de la loi de finances rectificative pour 2001 autorise le ministre de l'économie et des finances « à prendre les mesures nécessaires en vue des remises de dettes consenties par la France aux pays pauvres très endettés ».

Ces pays doivent satisfaire aux critères du fonds monétaire international et de la Banque mondiale au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés. La limite de ces remises de dettes est fixée à 1 000 M€.

Le montant total transporté au découvert au titre de ces remises de dettes s'élève à 9,9 M€, composés de 2,6 M€ en capital et de 7,3 M€ en intérêts. Les pays bénéficiant de ces mesures en 2002 sont le Cameroun pour 1,5 M€ et le Mozambique pour 8,4 M€.

## II - DETTES DE L'ÉTAT AUPRÈS DES FOURNISSEURS PUBLICS

Chaque année, la Cour recueille, auprès des entreprises et établissements publics fournissant des prestations tarifées à l'État, des éléments d'information sur le montant de leurs créances commerciales. Au 31 décembre 2002, les dettes commerciales de l'État auprès des entreprises publiques s'élevaient à 799 M€, contre 792 au titre de 2001.

Les chiffres présentés dans cette annexe doivent être lus avec précaution, et n'ont qu'une valeur indicative :

- le fait générateur des créances (soit la fourniture du service, soit l'émission de la facture) n'est pas homogène ;
- la chaîne d'information comptable de certaines entreprises ne retient pas des données comme la distinction entre les créances facturées et celles d'une autre nature (créances fiscales, subventions...), ou entre l'État et les autres collectivités (cas de Gaz de France), ou entre les périmètres ministériels identifiés dans les fascicules budgétaires (cas de l'UGAP) ;
- la notion de « période complémentaire » n'a pas de sens pour la comptabilité commerciale.

Tableau 90 – Les créances commerciales détenues sur l'État au 31 décembre  
*En millions d'euros*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Evolution</b>
Air-France	-6,8	20,7	n.s.,
CEA	25,7	15,4	-40,1%
Documentation française	3,6	3,1	-13,9%
Electricité de France *	207,0	245,0	18,4%
France-Télécom	101,0	104,0	3,0%
Gaz de France (y c. coll. locales)	119,3	159,2	33,4%
Imprimerie nationale	24,1	19,1	-20,8%
La Poste	66,7	36,0	-46,1%
RATP	8,8	8,0	-9,2%
SNCF	6,7	14,9	122,9%
UGAP	55,0	53,5	-2,7%
<b><i>Sous-total de l'échantillon hors armement</i></b>	<b>491,8</b>	<b>519,7</b>	<b>5,7%</b>
GIAT-Industrie	191,9	227,3	18,5%
SNECMA	100,7	47,7	-52,6%
SNPE	7,9	4,6	-41,5%
<b>Total de l'échantillon</b>	<b>792,3</b>	<b>799,4</b>	<b>0,9%</b>

\* EDF : chiffre 2001 corrigé ex post par soustraction des créances non facturables

La société *Air France*, malgré une « créance négative » de 26,7 M€ sur le ministère de la défense<sup>(254)</sup>, est créditrice au 31 décembre 2002, principalement à l'égard du ministère de l'économie, des finances, et de l'industrie, à hauteur de 41,6 M€ au titre des mesures de sûreté demandées à la suite des événements du 11 septembre 2001.

<sup>(254)</sup> Il s'agit des acomptes versés par ce département sur les marchés passés avec Air France, qui expliquent le solde négatif des créances figurant au titre de 2001.

Au **CEA**, les principaux débiteurs sont les ministères de l'éducation nationale, pour 4,3 M€ (28% du total), dont la quasi totalité remonte à plus d'un an ; de la recherche, pour 3,6 M€ ; de l'économie, des finances et de l'industrie, 1,8 M€ ; de la défense, qui vient en dernière position, avec 1,7 M€ (dont 42% de plus d'un an).

Les administrations disposent d'avoirs sur le compte de commerce de la **Documentation française** : l'imputation de leurs dettes sur ces avoirs semble requérir des délais de traitement plus longs que la période complémentaire.

Le principal débiteur commercial de **France-Télécom** est désormais le ministère de l'intérieur, pour un tiers de la créance totale, en augmentation sensible, suivi par le ministère de la défense (un quart du total), en diminution de moitié sur 2001.

L'**Imprimerie nationale** voit sa situation s'améliorer sensiblement : les factures impayées au 31 décembre 2002, 19,1 M€, ont même été réduites à 9,4 M€ en fin de période complémentaire, dont 7,3 M€ pour le seul ministère de l'intérieur. 2,4 M€ ont plus de 4 ans d'ancienneté (parmi lesquelles 2,2 du ministère de l'intérieur). La dette propre de la préfecture de Police ne semble pas près de se résorber, aucun paiement n'ayant été effectué au titre de 2002. La Cour estime cette situation préoccupante.

**La Poste** poursuit le recouvrement de ses créances, réduites à 0,2 M€ en fin de période complémentaire (seul débiteur : les services du Premier ministre).

Les créances de la **RATP** ont peu diminué au 31 décembre : la dette du ministère de l'intérieur représentait 7,4 (soit 92,5%) des 8 M€ encore dus. La période complémentaire a permis de ramener la créance totale à 2,5 M€.

La **SNCF** voit au contraire ses créances plus que doubler d'un exercice à l'autre, la période complémentaire ne se traduisant que par une faible diminution (de 14,9 au 31 décembre 2002 à 13,4 M€ au 31 janvier 2003). Le débiteur majeur est le ministère de l'équipement (12,8 M€, soit 95% des impayés en fin de période complémentaire).

Les créances de l'**UGAP** restent à un niveau élevé : plus de 51 M€ en fin de période complémentaire, dont 18 M€ (plus du tiers) pour le ministère de la défense, suivi par le ministère de l'intérieur.

S'agissant des industries d'armement, le débiteur quasi exclusif est naturellement le ministère de la défense. **GIAT-Industries** voit le montant élevé de ses créances (plus de 200 M€) augmenter de plus de 18% en un an. En revanche, les créances de la **SNECMA**, 47,7 M€, ont diminué de plus de moitié, tout comme à la **SNPE**, où les impayés baissent de 42% (4,6 M€).

### III - DATES DE CLÔTURE DES COMPTES DE L'ÉTAT

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Clôture de la gestion Fin de période complémentaire	08/03/93	08/03/94	08/03/95	23/02/96	07/02/97	07/02/97	29/01/99	28/01/00	26/01/01	25/01/02	24/01/03
Compte général	21/06/93	09/06/94	06/05/95	13/05/96	05/05/97	29/04/98	09/04/99	13/04/00	25/04/01	29/03/02	15/04/03
Comptes des ministres <i>Provisoires</i>	01/07/93	28/06/94	19/06/95	24/04/96 § 21/05/96	27/03/97 § 22/05/97	26/03/98 § 29/04/98	24/03/99 § 16/04/99	10/03/00 § 10/04/00	09/03/01 § 18/04/01	07/03/02	06/03/03
Comptes des ministres <i>Définitifs</i>	08/11/93	07/11/94	<i>Budg. Civ</i> 13/10/95 <i>Défense</i> 13/11/95 <i>C.spéciaux</i> 22/07/95	<i>Budg. Civ</i> 27/09/96 <i>Défense</i> 28/10/96 <i>C.spéciaux</i> 28/06/96	<i>Budg. Civ</i> 17/06/97 <i>Défense</i> 28/10/97 <i>C.spéciaux</i> 28/10/97	<i>Budg. Civ</i> 16/06/98 <i>Défense</i> 12/08/98 <i>C.spéciaux</i> 11/09/98	<i>Budg. Civ</i> 17/06/99 <i>Défense</i> 17/06/99 <i>C.spéciaux</i> 17 § 30/06	<i>Budg. Civ</i> 26/04/00 <i>Défense</i> 26/04/00 <i>C.spéciaux</i> 26/04/00	<i>Budg. Civ</i> 27/04/01 <i>Défense</i> 18/04/01 <i>C.spéciaux</i> 18/04/01	<i>Budg. Civ</i> 19/04/02 <i>Défense</i> 19/04/02 <i>C.spéciaux</i> 19/04/02	<i>Budg. Civ</i> 30/04/03 <i>Défense</i> 30/04/03 <i>C.spéciaux</i> 02/05/03
Situations de dépenses <i>Provisoires</i>	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 22/03/93 <i>(arrêtée au</i> 08/03)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 15/03/94 <i>(arrêtée au</i> 08/03)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 21/03/95 <i>(arrêtée au</i> 08/03)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 01/03/96 <i>(arrêtée au</i> 23/02)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 20/02/97 <i>(arrêtée au</i> 07/02)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 18/02/98 <i>(arrêtée au</i> 06/02)	<i>2<sup>ème</sup> prov</i> 04/02/99 <i>(arrêtée au</i> 29/01)	<i>2<sup>ème</sup> prov</i> 04/02/00 <i>(arrêtée au</i> 28/01)	<i>2<sup>ème</sup> prov</i> 02/02/01 <i>(arrêtée au</i> 26/01)	<i>2<sup>ème</sup> prov</i> 01/02/02 <i>(arrêtée au</i> 25/01)	<i>2<sup>ème</sup> prov</i> 30/01/03 <i>(arrêtée au</i> 24/01)
	<i>4<sup>ème</sup> prov</i> 11/05/93 <i>(arrêtée au</i> 23/04)	<i>4<sup>ème</sup> prov</i> 02/05/94 <i>(arrêtée au</i> 21/04)	<i>4<sup>ème</sup> prov</i> 28/04/95 <i>(arrêtée au</i> 21/04)	<i>4<sup>ème</sup> prov</i> 06/04/96 <i>(arrêtée au</i> 27/03)	<i>4<sup>ème</sup> prov</i> 27/03/97 <i>(arrêtée au</i> 24/03)	<i>4<sup>ème</sup> prov</i> 26/03/98 <i>(arrêtée au</i> 16/03)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 12/02/99 <i>(arrêtée au</i> 04/02)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 10/03/00 <i>(arrêtée au</i> 03/03)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 09/03/01 <i>(arrêtée au</i> 23/03)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 11/03/02 <i>(arrêtée au</i> 05/03)	<i>3<sup>ème</sup> prov</i> 07/03/03 <i>(arrêtée au</i> 04/03)
Situation de dépenses <i>Définitives</i>	11/06/93	03/06/94	22/05/95	23/04/96	22/04/97	17/04/98	08/04/99	25/03/00	21/03/01	21/03/02	28/03/02

## **RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS**



### *Réponse du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire*

Le rapport définitif sur l'exécution des lois de finances 2002 m'a été transmis pour examen contradictoire. Je tiens à souligner que ce document – prévu par les textes organiques relatifs aux lois de finances – constitue une contribution irremplaçable dans l'information du Parlement, à laquelle je suis tout particulièrement attaché.

L'étroite collaboration entre la Cour des comptes et les directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a d'ores et déjà permis de cerner les principales divergences d'approche. Dans ce cadre, la Cour a bien voulu tenir compte d'un certain nombre d'observations formulées par mes services. Je souhaite toutefois attirer plus formellement l'attention de la Cour sur les points suivants :

- La Cour critique le traitement budgétaire de certaines opérations, notamment les remboursements en principal de la CADES à l'État et l'opération de souscription d'actions en rémunération du dividende de France Telecom.

Dans ces deux cas, les recommandations de la Cour (exclusion des remboursements en principal de la CADES des résultats budgétaires, comptabilisation simultanée d'une recette non fiscale et d'une dépense du budget général pour le paiement du dividende en action) paraissent aller à l'encontre du principe posé par l'ordonnance de 1959 et repris dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, qui fait de la comptabilité budgétaire une comptabilité de caisse, support naturel du respect de l'autorisation parlementaire.

S'agissant en particulier des versements de la CADES, la comptabilité budgétaire ne peut que les enregistrer en recettes non fiscales, conformément au dispositif prévu par la loi. S'agissant du dividende de France Telecom, la comptabilité budgétaire ne peut retracer des opérations qui ne se traduisent par aucun mouvement de caisse. En revanche, la comptabilité patrimoniale enregistre bien cette opération, dans le compte des participations de l'État.

De façon plus générale, il me semble que le rapprochement des règles comptables ne peut être un objectif en soi dès lors que les trois comptabilités<sup>(255)</sup> prévues par la loi organique d'août 2001 poursuivent des finalités différentes, et enrichissent par leur diversité l'analyse de la situation économique et financière de l'État. Enfin, comme le relève la Cour, l'articulation entre les différents types de comptabilités fait l'objet d'une explicitation méthodologique dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances.

- S'agissant des prévisions de recettes fiscales, la Cour s'étonne de l'absence de formalisation du processus et de ses résultats, et regrette « *que cette déficience fasse obstacle à tout contrôle et à toute évaluation externe du mécanisme d'établissement des prévisions* ».

L'établissement des prévisions de recettes résulte de travaux internes à l'administration des finances, mobilisant l'expertise de plusieurs de ses directions. Ce processus technique, de nature collégiale et fondé sur des échanges nombreux et permanents entre services, trouve son aboutissement dans les documents budgétaires associés à la loi de finances, qui retracent et commentent les chiffres retenus par le Gouvernement.

---

(255) Analyse des coûts, comptabilité budgétaire et comptabilité générale

---

Ces prévisions peuvent être « évaluées » par les observateurs externes, qui disposent notamment des précisions apportées par le fascicule des Voies & Moyens et peuvent confronter les prévisions de lois de finances à leurs propres analyses et à l'exécution.

La Cour exerce bien entendu ses prérogatives lorsqu'elle se livre à une analyse critique et contradictoire des prévisions de recettes, et mes services sont à son entière disposition pour commenter en tant que de besoin les écarts entre prévisions et réalisations. Pour autant, il me semble que l'audit des conditions de production des prévisions de recettes, voire l'examen de leur éventuelle formalisation administrative, excède quelque peu ce cadre.

- S'agissant des recettes non fiscales, le rapport met en cause leur perception « au comptant », avec émission a posteriori du titre de perception : « *De telles pratiques ont pour effet de faire échapper 27%, en 2002, des recettes non fiscales à la surveillance d'un comptable public, et d'augmenter les soldes des comptes d'imputation provisoire* » (p.33)

La remarque de la Cour s'entend d'un point de vue juridique. Je souhaite toutefois en relativiser la portée opérationnelle, notamment parce que les recettes concernées ont bel et bien été encaissées et comptabilisées, fût-ce au comptant, par des comptables publics ; en outre, l'émission a posteriori d'un titre n'a conduit qu'au gonflement temporaire du solde des comptes d'imputation provisoires, toutes les opérations concernées ayant été régularisées avant la fin de gestion, conformément à l'article 2 du décret du 14 mars 1986 et à l'article 28 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

En ce qui concerne les prélèvements sur les comptes « État » ouverts auprès de Natexis (ligne 807) et à la COFACE (ligne 816), s'assurer que ces fonds disposent de trésoreries suffisantes conduit, le plus souvent, à effectuer la demande d'émission du titre de perception en même temps qu'est fixé le montant de l'acompte à prélever. Le circuit par lequel transite cette demande, et les délais nécessaires à l'établissement du titre lui-même, expliquent le décalage observé entre le recouvrement de la créance et l'émission du titre de perception.

- Au sujet des opérations de fin d'exercice et plus particulièrement des versements des comptes de l'État chez Natexis-Banque et à la COFACE, la Cour « *recommande que le Gouvernement instaure, pour ce type de prélèvements, des procédures plus explicites* », au motif que la décision discrétionnaire intervenue en période complémentaire « *sans qu'aucune procédure d'encadrement ne garantisse au Parlement la neutralité des appréciations, nuit à la transparence des décisions* » (p.112).

Les prélèvements sur les soldes de trésorerie des comptes de l'État à la Coface et auprès de Natexis sont classés en produits divers des recettes non fiscales et relèvent du pouvoir réglementaire. Les montants prélevés dépendent du niveau de trésorerie qui semble devoir être laissé sur le compte État ainsi que des conditions plus générales d'exécution des recettes. La

« *neutralité des appréciations* » réclamée par la Cour paraît difficile à définir, dès lors que l'appréciation de l'opportunité de prélever un montant différent de celui initialement prévu relève du pouvoir d'arbitrage de l'exécutif et peut, à ce titre, tenir compte des conditions d'exécution macrobudgétaire de la loi de finances. En 2002, les prélèvements opérés n'ont différé des évaluations de loi de finances rectificative que pour 200 millions d'euros prélevés sur le compte État à Natexis, ce prélèvement allant d'ailleurs dans le sens d'un rapprochement de l'exécution budgétaire du solde inscrit en loi de finances.

- Les différentes observations de la Cour commentées ci-dessus concernent l'exécution budgétaire. La Cour effectue, par ailleurs, d'intéressants développements sur la mise en œuvre de la loi organique. Je rejoins l'essentiel des constatations effectuées. Comme je l'ai indiqué à plusieurs reprises depuis ma prise de fonction, j'ai pris des dispositions de nature à permettre une entrée en vigueur satisfaisante de notre nouvelle Constitution financière ; l'appui et la vigilance de la Cour seront, dans ce contexte, précieux pour le gouvernement. Je souhaite, par ailleurs, rassurer la Cour : le MINEFI, en tant que ministère gestionnaire, ne sera pas en retard dans l'application de la loi organique et respectera toutes les échéances, la première d'entre elles étant la fourniture d'un projet de nomenclature.
- La Cour a cette année fait le choix de consacrer un fascicule particulier de son rapport d'exécution aux questions comptables, elle y évoque la mise en œuvre de la réforme comptable en cours ainsi que l'ensemble de ses travaux relatifs aux comptes 2002.

Cette initiative mérite d'être saluée ; il m'apparaît qu'elle ne peut que contribuer utilement à la démarche entreprise pour réformer le système comptable de l'État. Cet objectif ne sera véritablement atteint que si l'ensemble des acteurs y participe ; la Cour au regard de sa future mission de certification des comptes aura à y contribuer.

Au-delà de l'existence de ce second fascicule, sa tonalité générale, tournée vers des appréciations constructives mérite également d'être relevée. L'ensemble des recommandations formulées par la Cour fera l'objet d'expertises en vue d'en déterminer le degré et le rythme de faisabilité. Tout au plus peut-on regretter que ces recommandations ne soient pas plus nettement hiérarchisées ou qualifiées dans leur degré d'importance ou d'urgence.

Le développement de la Cour relatif à l'évolution de la fonction comptable montre qu'elle a bien perçu les conséquences profondes que la loi organique du 1er août 2001 aura sur l'organisation du travail, l'architecture du réseau et la nouveauté des missions confiées aux comptables publics dans l'exercice de leur fonction de teneur de compte de l'État. Les travaux menés sur ce point en 2002 se poursuivront évidemment, menés en étroite liaison par la direction de la réforme budgétaire et la direction générale de la comptabilité publique. La Cour en sera tenue pleinement informée ; ses avis seront précieux.

Certaines considérations formulées par la Cour sur le thème du processus de centralisation comptable doivent néanmoins être nuancées. En effet l'analyse qui est faite des conséquences du texte organique ne doit pas négliger le fait que son article 38 renvoie au ministre chargé des

finances la responsabilité de préparer les projets de lois de finances ; c'est donc bien à lui qu'il revient de préparer la loi de règlement qui arrête conformément à l'article 37, le résultat budgétaire découlant des recettes et des dépenses de l'année, le montant des ressources et des charges de trésorerie et approuve le résultat comptable.

Dans ces conditions le ministre – et donc son administration centrale – restera directement concerné par le processus d'établissement des comptes, comme il l'est aujourd'hui. Il n'est donc pas anormal que les services centraux de la DGCP assurent un rôle de supervision et de contrôle des travaux issus tant des centralisations effectuées par l'ACCT, que de la préparation des comptes de gestion des autres comptables principaux. L'expérience en a d'ailleurs montré l'utilité ainsi qu'en atteste l'audit comptable réalisé par la Cour sur les écritures de correction.

Enfin, la Cour, à l'examen du calendrier d'établissement des comptes rappelle la nécessité de gagner trois à quatre semaines afin de se conformer aux impératifs posés par le texte organique. Cet objectif n'a nullement été perdu de vue. Cette année, en dépit des difficultés importantes que vous avez relevées, notamment liées à l'évolution des systèmes d'information, il convient de noter que le calendrier technique a pu rester stable et conforme aux prévisions. Tout sera fait pour que les comptes 2003 marquent une reprise significative dans l'accélération de ce calendrier. La Cour ne doit pas ignorer que cet objectif devra se combiner avec la modernisation et le déploiement du nouveau système d'information.

Alain Lambert

---

**GLOSSAIRE**

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACSIA	Agent comptable des services industriels de l'armement
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Autoroutes de France
ADP	Aéroports de Paris
AFD	Agence française de développement
AFIT	Agence française d'ingénierie touristique
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AFR	Allocation formation reclassement
AFT	Agence France Trésor
ANCV	Agence nationale de chèques vacances
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation de parent isolé
BAAC	Budget annexe de l'aviation civile
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
BCE	Banque centrale européenne
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque européenne d'investissement
BRGM	Bureau de recherches géologique et minière
BSV	Bourses solidarité vacances
CADEP	Caisse d'amortissement de la dette publique
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CCP	Comptes chèques postaux
CCR	Caisse centrale de réassurance
CEA	Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises
CGMF	Compagnie générale maritime et financière
CIAP	Comité interministériel d'audit et des programmes
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRE	Comité interministériel pour la réforme de l'État
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNAVTS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNES	Centre national d'études spatiales
CNP	Caisse nationale de prévoyance
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COB	Commission des opérations de bourse
COFACE	Compagnie financière d'assurances pour le commerce extérieur
COFIL	Comité de pilotage interministériel
CRDS	Cotisation pour le remboursement de la dette sociale
CSO	Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire
DATAR	Délégation à l'aménagement et à l'action régionale
DCN	Direction des constructions navales
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'État
DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État
DRB	Direction de la réforme budgétaire
EADS	European Aeronautic Defence and Space
EDF	Electricité de France
ENIM	Etablissements nationaux des invalides de la marine
EPFR	Etablissement public de financement et de restructuration
ERAP	Entreprise de recherches et d'activités pétrolières
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional

---

FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FIATA	Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien
FIRS	Fonds d'intervention et de régulation du marché du sucre
FMI	Fonds monétaire international
FNDA	Fonds national de développement agricole
FNDS	Fonds national de développement du sport
FNDVA	Fonds national de développement de la vie associative
FNGCA	Fonds national de garantie des calamités agricoles
FNSE	Fonds national de solidarité pour l'eau
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSE	Fonds social européen
FSPOEIE	Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État
GAN	Groupe des assurances nationales
GDF	Gaz de France
GIAT	Groupement industriel des armements terrestres
IDES	Institut de développement économique et social
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'outre-mer
IFAC	International federation of accountants
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INRA	Institut national de recherche agronomique
INRAP	Institut national de recherche archéologiques préventives
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INTOSAI	International organization of supreme audit institutions
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPSN	Institut de protection et de sûreté nucléaire
IRD	Institut de recherche pour le développement
JO	Journaux officiels
LCPC	Laboratoire central des ponts et chaussées
MAEC	Mission d'audit, dévaluation et de contrôle
MSA	Mutualité sociale agricole
OFIVAL	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
OICN	Organisation internationale du caoutchouc naturel
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Office des migrations internationales
ONT	Observatoire national du tourisme
ORGANIC	Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
PACM	Plan d'amélioration de la condition militaire
PMTVA	Prime au maintien du troupeau des vaches allaitantes
PMU	Pari mutuel urbain
POLMAR	Plan « Pollution maritime »
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RFF	Réseau ferré de France
RMI	Revenu minimum d'insertion
SEITA	Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes
SEMMARIS	Société anonyme d'économie mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de la région parisienne
SGGP	Société de gestion de garantie et de participation
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SNECMA	Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'aviation
SNPE	Société nationale des poudres et explosifs
SOMIVAC	Société mixte pour la mise en valeur agricole de la Corse
UESL	Union d'économie sociale du logement
UGAP	Union des groupements d'achats publics
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System (système universel de télécommunications mobiles)
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

**A**

ACCT 80, 84, 96, 280, 299, 310, 319, 323, 330, 341  
 ACOFA 83, 300  
 ACOSS 106, 247  
 ACSIA 84, 341  
 ADEME 62, 141, 241  
 Aéroport de Paris 79  
 Affaires étrangères 48, 50, 54, 59, 67, 68, 70, 103,  
 104, 105, 109, 118, 198, 277  
 AFPA 176, 178, 228  
 Agence France trésor 43, 94, 95, 99, 145, 310  
 Agence française de développement 13, 44, 81, 82,  
 298  
 Agence française d'ingénierie touristique 217, 221  
 Agence nationale de chèques vacances 217, 219, 221  
 Agriculture et pêche 39, 54, 57, 61, 67, 104, 109,  
 119, 196, 277  
 Air France 78, 79, 344  
 Aménagement du territoire 278  
 Anciens combattants 103  
 ANPE 178, 179, 180  
 AOM - Air liberté 41, 75, 81, 110  
 Autoroute de France 37  
 Autoroute du sud de la France 79, 298  
 AZF 229

**B**

Banque centrale des Comores 84  
 Banque centrale des états d'Afrique de l'ouest 84  
 Banque centrale européenne 91  
 Banque de France 13, 31, 33, 35, 37, 84, 85, 96, 97,  
 100, 149, 297, 299, 319, 329  
 Banque européenne d'investissement 44, 307, 331  
 Banque Hervet 78  
 Bâticredit 305, 330  
 Biotech 79  
 Bourse solidarité vacances 217, 218, 219, 221  
 Bouygues telecom 80  
 Budget annexe de l'aviation civile 250  
 Budget annexe des prestations sociales agricoles 63,  
 87  
 Bull 78, 79  
 Bureau de recherches géologique et minière 62

**C**

CADEP 96  
 CADES 13, 16, 33, 37  
 Caisse centrale de réassurance 37, 306, 331  
 Caisse d'épargne 81  
 Caisse de la dette publique 96, 99  
 Caisse de prêts aux OPHLM 305  
 Caisses des dépôts et consignations 33, 34, 37, 43,  
 81, 94, 297, 307  
 Caisse nationale d'épargne 37  
 Centre de coopération internationale en recherche  
 agronomique pour le développement 62  
 CEPME 330

Charbonnages de France 61, 79, 297  
 Charges communes 13, 43, 55, 57, 59, 63, 71, 82, 96,  
 99, 101, 103, 104, 106, 108, 109, 145, 181, 198,  
 230, 247, 305, 310, 331  
 CNAF 13, 54, 247  
 CNAM 39, 64  
 CNAMTS 106  
 CNASEA 20, 176, 178, 228  
 CNAAVTS 81  
 CNES 62, 214  
 CNP 79  
 CNRS 214  
 COB 38  
 COFACE 33, 37, 44, 112, 306, 331  
 Comité de pilotage interministériel 113, 139,  
 142  
 Comité interministériel d'audit et des programmes  
 114  
 Comité interministériel pour la réforme de l'État 113  
 Commissariat à l'énergie atomique 61, 141, 213, 344,  
 345  
 Commission de régulation de l'électricité 39  
 Compagnie générale maritime et financière 79  
 Compte chèque postaux 43  
 Conseil économique et social 69  
 Conseil national de la comptabilité 274  
 Credit Agricole 314  
 Crédit Lyonnais 79, 298  
 Culture et communication 49, 57, 67, 69, 70, 120,  
 248

**D**

DATAR 125, 218  
 DCN 79  
 Défense 38, 52, 53, 54, 56, 66, 67, 69, 72, 76,  
 103, 104, 105, 107, 118, 210, 277  
 Délégation interministérielle à la réforme de l'État  
 113  
 Délégation à la modernisation de la gestion publique  
 et des structures de l'État 116  
 DGAC 202, 203, 204, 206, 207, 209, 210  
 Direction de la réforme budgétaire 115  
 Documentation Française 344, 345

**E**

EADS 78  
 Economie, finances et industrie 35, 38, 48, 53, 56,  
 57, 61, 69, 71, 79, 82, 141, 196  
 EDF 32, 34, 35, 344  
 Emploi 48, 49, 58, 60, 67, 69, 70, 104, 105,  
 106, 107, 108, 141, 171, 181  
 ENIM 64  
 Enseignement scolaire 48, 53, 54, 58, 60, 70, 104,  
 105, 106  
 Enseignement supérieur 48, 49, 50, 53, 55, 58, 60,  
 62, 68, 71  
 Entreprise de recherches et d'activités pétrolières 306  
 Environnement 48, 55, 68, 70, 71, 109, 141, 278

EPFR 43, 79, 92, 298, 316  
Euratom 189  
Eurodisney 330

**F**

FEDER 195  
FEOGA 61, 84, 194, 198  
FIATA 202, 209, 210  
FIRS 192  
Fisnander 305  
FMI 31  
Fonds de réserve pour les retraites 14, 43, 79, 94, 298, 316  
Fonds européen de développement 236  
Fonds national de développement agricole 37  
Fonds national de développement de la vie associative 243  
Fonds national de développement du sport 243  
Fonds national de garantie des calamités agricoles 87  
Fonds national de solidarité pour l'eau 241  
Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État 56  
Forec 43, 92, 229, 316  
France télévision 78  
France télécom 14, 35, 78, 297, 306, 344, 345  
FSE 195, 228

**G**

GAN 78, 314  
GDF 32, 35, 38, 297, 344  
GIAT 344, 345  
GSO 38

**H**

HBBC CCF 79

**I**

IFAC 289, 309  
IFOP 195  
IFREMER 62  
Imprimerie nationale 63, 344, 345  
INSEE 215, 216  
Institut de développement économique et social 79  
Institut d'émission des départements d'outre-mer 100, 319  
Institut d'émission d'outre-mer 316  
Institut national de recherche agronomique 214  
Institut national de recherches archéologiques préventives 84  
Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité 213  
Institut national de recherche en informatique et en automatique 212, 213  
Institut de protection et de sûreté nucléaire 241  
Institut de recherche pour le développement 213  
Intérieur et décentralisation 39, 48, 49, 53, 54, 56, 57, 61, 68, 71, 119, 170, 181, 196, 249, 277  
INTOSAI 289, 309

**J**

Jeunesse et sports 49  
Journaux officiels 88  
Justice 49, 55, 57, 69, 119, 120

**L**

La Française des jeux 32, 34  
La Poste 36, 44, 92, 316, 320, 328, 329, 344, 345  
Laboratoire central des ponts et chaussées 213  
Légion d'honneur 89  
L'Humanité 81

**M**

Maison de la France 217, 219, 221  
Mer 57, 70, 104, 105  
Merrill Lynch, 79  
Monnaies et médailles 85, 88, 250  
MSA 87, 106

**N**

NATEXIS 33, 37, 81, 82, 111, 298, 307, 331, 342

**O**

Observatoire national du tourisme 217, 221  
OFIVAL 195  
OMC 27  
OMI 39  
Ordre de la libération 89  
Organic 38  
Organisation internationale du caoutchouc naturel 77  
Outre-mer 249, 278

**P**

Peoplesoft 277  
Picardex 45  
Plan 69, 278  
PMTVA 195  
PMU 32, 34  
POLMAR 241  
Port du havre 79

**R**

Radio France 78  
RATP 344, 345  
Recherche 50, 58, 62, 67, 68, 71, 104, 106, 119, 120  
Renault SA 78, 79, 298  
Réseau Ferré de France 67, 79, 297

**S**

Santé solidarité 39, 48, 49, 54, 62, 63, 68, 70, 103,  
104, 105, 106, 107, 109, 196  
SEAR 38  
Secrétariat général à la défense nationale 278  
SEITA 63  
Semimages 45, 84, 305, 330  
Semmaris 78  
Services communs (équipement) 38, 48, 53, 56, 70,  
106, 210  
Services généraux du Premier ministre 48, 55, 57,  
63, 69, 70, 105, 278  
SNCF 67, 104, 111, 344, 345  
SNECMA 297, 344, 345  
SNPE 79, 344, 345  
Société Générale 79  
Somivac 311

**T**

Thales 78  
Thomson Multimédia 78, 298  
Thomson SA 78, 298  
Transport et sécurité routière 39, 55, 57, 61, 66,  
67, 68, 70, 71, 103, 104, 105, 107, 110, 196  
Trésorerie générale pour l'étranger 84  
Tourisme 70, 278

**U**

UGAP 344, 345  
UMTS 80  
UNEDIC 19, 34, 37, 178, 179, 228, 305  
Unigrains 87  
Union d'économie sociale du logement 36  
Urbanisme et logement 63, 64, 66, 67, 71, 108

**V**

Ville 66, 71, 104, 105, 119, 120

