

N° 444

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2000

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la gestion et l'utilisation des **dépenses éventuelles et accidentelles depuis 1990,***

Par M. Louis-Ferdinand de ROCCA-SERRA,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Marcel Charmant, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Finances publiques.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	4
CHAPITRE PREMIER - LA VALEUR ORGANIQUE DU RÉGIME JURIDIQUE DES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES	7
I. LES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959	7
A. L'ARTICLE 7	7
B. L'ARTICLE 10.....	8
C. L'ARTICLE 11.....	9
II. UN RÉGIME JURIDIQUE APPLIQUÉ SANS DIFFICULTÉ PARTICULIÈRE ?	10
A. LA POSITION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	10
B. L'INCIDENCE DE POSSIBLES MODIFICATIONS	12
CHAPITRE DEUX - UNE RÉSERVE DE CRÉDITS DÉTERMINÉE DE FAÇON INCERTAINE	14
I. UNE ÉVOLUTION INEXPLIQUÉE DEPUIS DEUX ANS	14
A. LA FAIBLE PART DES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES AU SEIN DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES.....	14
B. UNE FORTE AUGMENTATION SANS JUSTIFICATION.....	17
1. <i>Les dépenses éventuelles</i>	17
2. <i>Les dépenses accidentelles</i>	18
II. LE CHANGEMENT DE NATURE DES CRÉDITS POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES	20
A. UN MODE DE DÉTERMINATION VOLONTAIREMENT IMPRÉCIS.....	20
B. LA CONSTITUTION D'UNE RÉSERVE DE CRÉDITS	21
CHAPITRE TROIS - DES CRÉDITS UTILISÉS DE FAÇON ALÉATOIRE ET SYSTÉMATIQUEMENT SOUS-CONSOMMÉS	23
I. L'UTILISATION DES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES : FAIRE FACE AUX BESOINS	23
A. UNE UTILISATION PARFOIS ÉLOIGNÉE DES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959.....	23
1. <i>Les dépenses éventuelles</i>	24
2. <i>Les dépenses accidentelles</i>	26

B. L'UTILISATION AU BÉNÉFICE DE LA RÉPARATION DES INTEMPÉRIES DE 1999.....	28
II. UNE SOUS-CONSOMMATION SYSTÉMATIQUE PARFOIS IMPORTANTE.....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	32
ANNEXE 1 - LES DÉPENSES ÉVENTUELLES	36
ANNEXE 2 - LES DÉPENSES ACCIDENTELLES.....	48

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, votre rapporteur avait attiré l'attention sur **l'évolution inhabituelle** des crédits inscrits sur les chapitres 37-94 « Dépenses éventuelles » et 37-95 « Dépenses accidentelles » du budget des charges communes.

En effet, les crédits pour dépenses accidentelles sont passés de 450 millions de francs en 1999 à 1.640 millions de francs en 2000, soit une augmentation de plus de 260 %, les documents budgétaires n'évoquant qu'un vague « *ajustement aux besoins* ».

En commission, votre rapporteur avait alors interrogé sur ce point le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, alors M. Christian Sautter, qui ne lui avait apporté aucune réponse.

Au cours de la séance du 7 décembre 1999, consacrée à l'examen du projet de budget des charges communes, votre rapporteur a réitéré sa question.

La réponse du ministre ne lui a pas paru satisfaisante dans la mesure où elle consistait, non à apporter une explication, mais à constater un état de fait, à savoir, précisément, la forte augmentation des crédits alloués aux dépenses accidentelles.

Il avait, en effet, déclaré : « *Evidemment, lorsque nous préparons un budget, nous ne pouvons pas prévoir les catastrophes qui surviendront ! Le gouvernement a toutefois, en la matière, fait preuve de prévoyance en dotant ce compte, dans lequel on puise largement lorsqu'il y a des catastrophes, de façon à ne pas être dépourvu le cas échéant. C'est d'ailleurs grâce à cela que nous avons pu mobiliser, à la suite des inondations qui ont eu lieu dans l'Aude et dans des départements voisins, 600 millions de francs dans le compte de 1999* »¹.

Le ministre fondait ainsi la forte augmentation des crédits inscrits sur le chapitre 37-95 du budget des charges communes pour 2000 par la nécessité

¹ Journal officiel, Débats parlementaires n° 95, Sénat, page 7032, 1999-2000.

de faire face aux catastrophes intervenues à la fin de l'année 1999, bien après la phase de préparation du budget !

Votre rapporteur, considérant que l'estimation de ce type de dépenses est entachée d'une grande incertitude, a dès lors décidé d'entreprendre un contrôle budgétaire sur l'utilisation et la gestion des dépenses éventuelles et des dépenses accidentelles, conformément aux dispositions de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Il convient d'ajouter que notre collègue Thierry Carcenac, rapporteur spécial du budget des charges communes à l'Assemblée nationale, a fait la même analyse.

Il note ainsi dans son rapport¹ : « *L'ampleur de l'ajustement dont bénéficie le chapitre 37-95 du budget des charges communes ne laisse pas d'étonner* ». Il poursuit : « *Il ne faudrait pas que les crédits inscrits sur ce chapitre dans le projet de loi de finances pour 2000 servent à **remédier de façon commode à des évolutions de dépenses trop imprécises ou calibrées de façon trop juste, échappant ainsi à leur objet naturel qui est la couverture de dépenses réellement urgentes et imprévisibles*** ». Et il conclut : « *Un examen attentif des justifications qui seront apportées, en 2000, aux décrets de dépenses accidentelles est nécessaire. L'analyse qui pourra en être faite [...] permettra alors de juger si la forte réévaluation de la dotation initiale demandée dans le présent projet ne doit pas être remise en question* ».

*

*

*

Les spécificités du budget des charges communes en rendent le contrôle budgétaire délicat.

En effet, y sont essentiellement inscrites, d'une part, des dépenses de constatation telles que la charge de la dette, les dépenses de garantie, les dépenses en atténuation de recettes, et, d'autre part, des dépenses de fonction publique telles que les rémunérations d'activité ou les dépenses liées aux pensions.

¹ Rapport n° 1861, annexe n° 11, Assemblée nationale, XIème législature.

Dès lors, le contrôle budgétaire exercé par un rapporteur spécial ne peut porter que sur les crédits inscrits sur un ou plusieurs chapitres de ce budget.

Le présent rapport porte sur l'utilisation et la gestion des crédits alloués aux dépenses éventuelles (chapitre 37-94) et aux dépenses accidentelles (chapitre 37-95) du budget des charges communes.

Votre rapporteur a adressé au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et à la secrétaire d'Etat au budget un questionnaire précis sur la façon dont les dépenses éventuelles et accidentelles étaient utilisées et gérées depuis 1990.

Ce questionnaire a reçu des réponses de la part de la direction du Budget.

Votre rapporteur remercie cette direction, en particulier son bureau 1A, pour la qualité des réponses qui lui ont été apportées, et qui servent de base au présent rapport.

CHAPITRE PREMIER

LA VALEUR ORGANIQUE DU RÉGIME JURIDIQUE DES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES

Le régime juridique des dépenses éventuelles et des dépenses accidentelles est déterminé par l'ordonnance organique de 1959, et semble ne pas poser de problème particulier dans son application pratique.

Toutefois, une réforme de ce texte fondateur mais obsolète par bien des aspects viendrait probablement l'affecter.

I. LES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances fixe le régime juridique des dépenses éventuelles et des dépenses accidentelles, respectivement ses articles 10 et 11.

Toutefois, l'article 7 de l'ordonnance mentionne déjà l'existence de chapitres pour crédits globaux.

A. L'ARTICLE 7

L'article 7 de l'ordonnance organique de 1959 est relatif à la spécialité des chapitres et aux crédits globaux.

Article 7 de l'ordonnance organique de 1959

Les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres pour les dépenses ordinaires, les dépenses en capital et les prêts et avances.

*Ils sont affectés à un service ou à un ensemble de services. ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. **Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles.***

Des crédits globaux peuvent également être ouverts pour des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés. L'application de ces crédits au chapitre qu'ils concernent est ensuite réalisée par arrêté du ministre des finances.

La règle de la spécialité des crédits par chapitre est l'une des principales règles du droit budgétaire. Elle consiste à n'autoriser une dépense qu'à un service particulier et pour un objet spécifique.

L'article 7 prévoit des exceptions à ce principe : l'existence de crédits globaux, et de chapitres permettant de faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles, le principe de spécialité des crédits étant toutefois contourné si des crédits dont la destination est connue sont inscrits sur ces chapitres.

B. L'ARTICLE 10

L'existence des dépenses éventuelles est mentionnée par l'**article 10** de l'ordonnance organique de 1959, relatif aux crédits provisionnels.

Article 10 de l'ordonnance organique de 1959

Les crédits provisionnels s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances parce que les dépenses afférentes à ces crédits sont engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des finances. La liste des chapitres dont les dotations ont un caractère provisionnel est donnée chaque année par la loi de finances.

*Les dépenses sur crédits provisionnels ne peuvent être ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. S'il est constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants, ils peuvent être complétés par arrêté du ministre des finances, par prélèvements sur **le crédit global pour dépenses éventuelles**. En cas d'urgence, si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris sur le rapport du ministre des finances et dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.*

Ainsi l'article 10 de l'ordonnance organique prévoit-il que « *le crédit global des dépenses éventuelles* » sert à abonder, le cas échéant, les crédits provisionnels, ces derniers s'appliquant aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la loi de finances.

Les dépenses éventuelles, inscrites au chapitre 37-94 du budget des charges communes, constituent donc une **dotation** « **réservoir** », et ont vocation à compléter, en cours d'année, les crédits provisionnels en cas d'insuffisance de ces derniers.

Il convient toutefois de souligner le montant indiqué aux différents chapitres concernant les crédits provisionnels doit normalement être suffisant pour couvrir les besoins.

L'article 10 de l'ordonnance organique fixe également la nature des textes réglementaires qui permettent les prélèvements susmentionnés.

Il s'agit, pour le prélèvement sur le chapitre des dépenses éventuelles, d'un **arrêté pris par le ministre des finances**.

C. L'ARTICLE 11

Quant aux dépenses accidentelles, leur mention apparaît à l'**article 11** de l'ordonnance organique de 1959.

Article 11 de l'ordonnance organique de 1959

Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs.

Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 17, 21 et 25, ainsi que des exceptions ci-après :

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

2° En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du ministre des finances au premier ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

3° En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Les dépenses accidentelles constituent donc une exception au principe du caractère limitatif des crédits, selon lequel, à l'exception des crédits évaluatifs et provisionnels, une dépense ne peut être décidée que dans la limite des crédits inscrits au chapitre auquel elle se rattache. Les décrets d'avance constituent une autre exception à ce principe.

Ainsi, en cas de calamités ou de dépenses urgentes ou imprévues, le gouvernement peut recourir aux crédits inscrits au chapitre 37-95 du budget des charges communes.

L'article 11 de l'ordonnance de 1959 prévoit, en effet, que le prélèvement sur le chapitre des dépenses accidentelles nécessite la publication d'un **décret, sur rapport du ministre des finances**.

L'objet des dépenses accidentelles est précisément déterminé par l'ordonnance organique de 1959.

Il convient donc de veiller à ce que ces dépenses ne servent pas à corriger des évaluations de crédits initiales insuffisantes.

II. UN RÉGIME JURIDIQUE APPLIQUÉ SANS DIFFICULTÉ PARTICULIÈRE ?

A. LA POSITION DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

En réponse à une question de votre rapporteur, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué qu' « *aucune difficulté particulière n'est rencontrée dans l'application des règles fixées par l'ordonnance organique* ».

Il convient de rappeler que les arrêtés pour dépenses éventuelles ne peuvent être pris qu'au profit de chapitres dont la liste est fixée par l'état G annexé à la loi de finances de l'année.

Ainsi la loi de finances initiale pour 2000 comporte-t-elle, en annexe, l'état G ci-après :

**Etat G
(Art. 85 de la loi)**

Tableau des dépenses auxquelles s'appliquent des crédits provisionnels

Numéros des chapitres	Nature des dépenses
	AFFAIRES ÉTRANGÈRES
34-03	Frais de réceptions et de voyages exceptionnels
42-31	Participation de la France à des dépenses internationales (contributions obligatoires)
46-91	Frais de rapatriement
	ANCIENS COMBATTANTS
46-03	Remboursements à diverses compagnies de transports
46-27	Soins médicaux gratuits et frais d'application de la loi du 31 mars 1919 et des lois subséquentes
	CHARGES COMMUNES
46-02	Secours aux victimes de sinistres et calamités
	ÉCONOMIE, FINANCES ET INDUSTRIE
	I. Économie, finances et industrie
31-96	Remises diverses
37-61	Dépenses et remboursements supportés par la France au titre de l'infrastructure pétrolière
	INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION
34-03	Frais de réception et de voyages exceptionnels
37-61	Dépenses relatives aux élections
41-61	Financement des partis et groupements politiques (lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990)
46-91	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques
	JUSTICE
37-23	Services pénitentiaires - Dépenses de santé des détenus
37-33	Services de la protection judiciaire de la jeunesse - Remboursement des prestations effectuées par le secteur habilité ou conventionné
37-61	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques - Dépenses relatives aux élections
	OUTRE-MER
34-03	Frais de réception et de voyages exceptionnels
34-42	Service militaire adapté - Alimentation
46-93	Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques

En revanche, la marge d'appréciation du gouvernement est plus grande en ce qui concerne les décrets pour dépenses accidentelles, compte tenu des termes de l'article 11 de l'ordonnance organique de 1959.

Le ministère estime que « *la nature urgente ou imprévue d'un besoin doit en effet être appréciée au regard des conditions d'élaboration et d'exécution de la loi de finances* ».

C'est pourquoi il estime qu'« *il n'y a pas lieu de proposer de modifications des conditions de recours à ces crédits globaux dont le cadre est rigoureusement défini au niveau organique* ».

Le régime juridique des dépenses éventuelles et accidentelles, fixé par l'ordonnance de 1959, serait ainsi le garant de la bonne utilisation des crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 du budget des charges communes.

B. L'INCIDENCE DE POSSIBLES MODIFICATIONS

Si, selon le ministère, « *il n'y a pas lieu de proposer de modifications des conditions de recours à ces crédits globaux* », **vo**tre rapporteur estime, en revanche, que les modifications qui pourraient être apportées aux dispositions de l'ordonnance organique de 1959 auraient très certainement des incidences sur le régime juridique des dépenses éventuelles et accidentelles, les articles 10 et 11 de ladite ordonnance étant l'objet de critiques récurrentes de la part de la Cour des comptes.

Il tient du reste à rappeler que le président de votre commission des finances, M. Alain Lambert, a engagé une réflexion approfondie sur la nécessaire réforme d'une ordonnance organique vieille de plus de 40 ans, et dont la pratique, parlementaire en particulier, a montré les limites.

Il convient, en premier lieu, de rappeler les analyses de la Cour des comptes sur ce qu'elle a appelé la « distinction byzantine » entre crédits provisionnels (article 10 de l'ordonnance de 1959) et limitatifs (article 11).

Quelle est, en effet, la différence entre crédits provisionnels et crédits limitatifs ?

Certes, les crédits provisionnels peuvent être abondés, en cours de gestion, par les crédits qui, précisément, sont inscrits au titre des dépenses éventuelles. Mais les crédits limitatifs peuvent également être complétés, par les dépenses accidentelles cette fois.

En outre, les crédits provisionnels comme les crédits limitatifs sont concernés par la procédure des décrets d'avances.

Peut-être, dans ces conditions, la catégorie des crédits provisionnels pourrait-elle être supprimée.

En second lieu, les crédits limitatifs définis à l'article 11 de l'ordonnance organique sont également l'objet de critiques, notamment :

- leur consommation supérieure aux dotations initiales, ce qui est irrégulier par définition, à moins que ne soient respectées les exceptions prévues à l'article 11 ;

- le non-respect de la condition d'urgence posée pour l'intervention des décrets d'avance.

Ainsi, si les articles 10 et 11 de l'ordonnance organique de 1959 venaient à être modifiés, le régime juridique applicable aux dépenses éventuelles et aux dépenses accidentelles s'en trouverait probablement affecté.

CHAPITRE DEUX

UNE RÉSERVE DE CRÉDITS DÉTERMINÉE DE FAÇON INCERTAINE

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, votre rapporteur avait attiré l'attention sur la forte augmentation, sans la moindre justification, des crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 du budget des charges communes.

En fait, une hausse des dépenses éventuelles et accidentelles est perceptible depuis 1999.

Cette évolution ne peut du reste pas trouver d'explication dans les modalités de détermination de ces dotations budgétaires, en raison de l'absence de règles précises de prévision, qui facilite, pour le gouvernement, la constitution d'une réserve budgétaire lui donnant une marge de gestion.

I. UNE ÉVOLUTION INEXPLIQUÉE DEPUIS DEUX ANS

A. LA FAIBLE PART DES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES AU SEIN DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

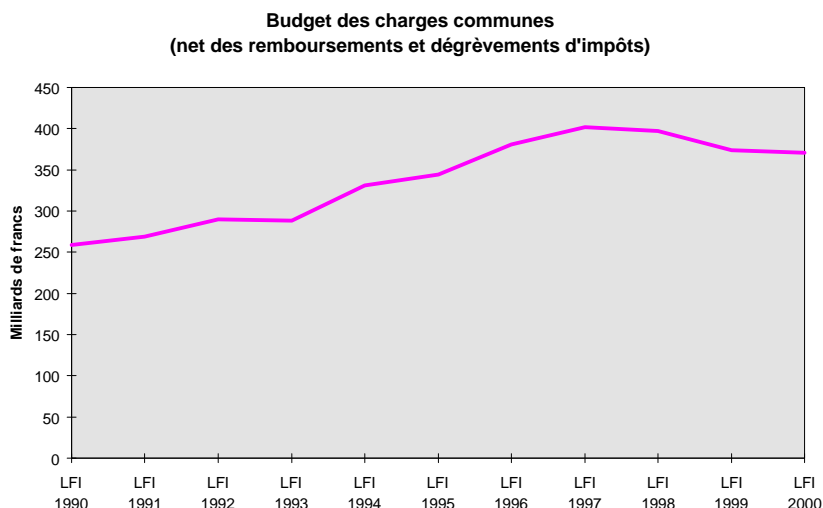
Le budget des charges communes est le premier budget de l'Etat, au regard du montant des crédits qui y sont inscrits, soit, en 2000, 702 milliards de francs.

Toutefois, votre rapporteur avait souligné, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, « *le caractère paradoxal et hétéroclite* » du budget des charges communes¹, puisqu'il comprend les crédits destinés à l'ensemble des services de l'Etat ou à plusieurs d'entre eux, et qui ne peuvent être inscrits dans le budget d'un ministère particulier.

Les crédits bruts du budget des charges communes sont passés de 429 milliards de francs en 1990 à 702 milliards de francs en 2000, soit une augmentation de 63,7 % en 10 ans.

¹ Rapport n° 89, annexe n° 7, 1999-2000.

La progression des crédits nets des remboursements et dégrèvements d'impôts, quant à elle, est de 43 %, passant de 259,3 milliards de francs en 1990 à 370,8 milliards de francs en 2000, comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il convient toutefois de rappeler que le budget des charges communes est, chaque année, affecté de très nombreuses modifications de périmètre qui en rendent l'analyse complexe, sinon peu pertinente.

Ainsi, les crédits correspondant au financement de la « ristourne dégressive » sur les bas salaires, soit environ 40 milliards de francs, étaient inscrits au chapitre 44-75 du budget des charges communes, avant d'être « sortis » de ce budget et imputés à celui de l'emploi¹, conformément aux recommandations de la Cour des comptes.

En revanche, il est possible de rappeler que le montant des remboursements et dégrèvements a très vivement augmenté : il s'est établi à 331,2 milliards de francs en 2000 contre 169,7 milliards de francs en 1990, soit une progression de plus de 95 % en 10 ans.

¹ Il convient de rappeler que ces crédits ont été transférés par la loi de finances initiale pour 2000 au fonds de financement de la « réforme » des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), afin de contribuer au financement des 35 heures.

Au sein de cette masse considérable de crédits, les dotations allouées aux dépenses éventuelles (chapitre 37-94) et aux dépenses accidentelles (chapitre 37-95) ne représentent qu'une très faible part.

(en milliards de francs)

Charges communes	LFI 1990	LFI 1991	LFI 1992	LFI 1993	LFI 1994	LFI 1995	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000
Montant total	429	472	515	526	552	565	622	651	676	681	702
Remboursements et dégrèvements	170	203	225	237	221	22	241	249	279	306	331
Montant net des R et D	259	269	290	288	331	344	381	402	397	374	371

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ce tableau montre que la part des dépenses éventuelles et accidentelles au sein du budget des charges communes (en net des remboursements et dégrèvements d'impôts) s'est établie entre 0,08 % et 0,52 % au cours des dix dernières années.

La faiblesse de ces chiffres ne doit toutefois pas masquer l'importance des variations du montant de ces crédits, soit un écart de 1 à 6,5.

Même en ne tenant pas compte de la particularité de l'année 1996 (cf. infra), cet écart est de 1 à 4,7 (0,52 % en 2000 et 0,11 % en 1997). Il suffit de rapporter cette variation aux crédits d'un département ministériel pour se rendre compte de son importance.

Par ailleurs, il convient de constater la forte progression, de 1999 sur 2000, de la part des dépenses éventuelles et accidentelles au sein du budget des charges communes, qui passe de 0,20 % à 0,52 %, soit une augmentation de deux fois et demi.

Certes, cette évolution est liée à la diminution du montant net des crédits du budget des charges communes de 1999 à 2000, qui passe de 374 milliards de francs à 370,8 milliards de francs, suite, notamment, au transfert des crédits de la « ristourne dégressive ».

Toutefois, elle résulte également de la forte augmentation de ces crédits depuis deux ans.

B. UNE FORTE AUGMENTATION SANS JUSTIFICATION

Les crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 du budget des charges communes ont évolué de la façon suivante depuis 1990 :

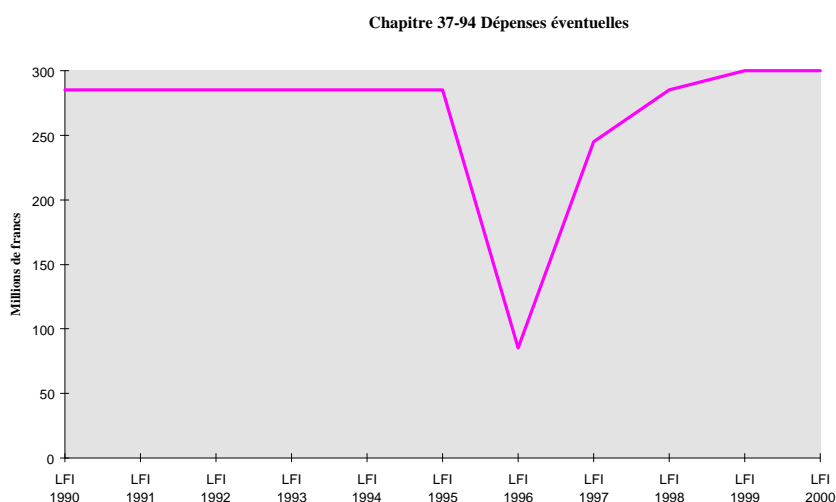
(en millions de francs)

Chapitres	Intitulés	LFI 1990	LFI 1991	LFI 1992	LFI 1993	LFI 1994	LFI 1995	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000
37-94	Dépenses éventuelles	285	285	285	285	285	285	85	245	285	300	300
37-95	Dépenses accidentelles	250	250	250	250	260	260	210	200	260	450	1 640

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

1. Les dépenses éventuelles

Le graphique ci-après retrace l'évolution, depuis 1990, des crédits alloués aux dépenses éventuelles :



Il convient de constater la grande stabilité du niveau des crédits destinés aux dépenses éventuelles depuis 1990 :

- 285 millions de francs de 1990 à 1995 ;
- 245 millions de francs en 1997 ;
- 285 millions de francs en 1998 ;
- 300 millions de francs en 1999 et 2000.

Seule l'année 1996, avec 85 millions de francs, constitue une exception.

En effet, cette année-là, la dotation du chapitre 37-94 a été nettement minorée en raison, d'une part, du niveau de reliquat de crédits non utilisés à la fin de la gestion de 1995, soit 113,6 millions de francs, et, d'autre part, du souhait du Parlement de procéder à des économies supplémentaires par rapport au projet de loi de finances initiale présenté par le gouvernement.

Toutefois, comme l'a noté la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1996, il s'est avéré en cours de gestion que les besoins avaient été sous-estimés, notamment au titre des frais de réception et de voyages exceptionnels financés sur le chapitre 34-03 du budget des affaires étrangères. Aussi le chapitre 37-94 du budget des charges communes a-t-il été abondé de 70 millions de francs dans le cadre du décret d'avance du 26 septembre 1996, ce qui a porté le total des crédits ouverts à 155 millions de francs pour 1996.

2. Les dépenses accidentelles

Il convient d'ores et déjà de préciser qu'une partie des crédits pour dépenses accidentelles faisait l'objet, certaines années, de versements vers le compte d'affectation spéciale n° 902-13 « fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités ». Ces transferts sont retracés dans le tableau ci-après :

Versements vers le compte d'affectation spéciale "fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités"

Chapitre	Intitulé	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
37-95	Dépenses imputées	0,000	19,000	45,000	58,000	20,000	0,000	0,000	39,850	20,580	0,000	0,000

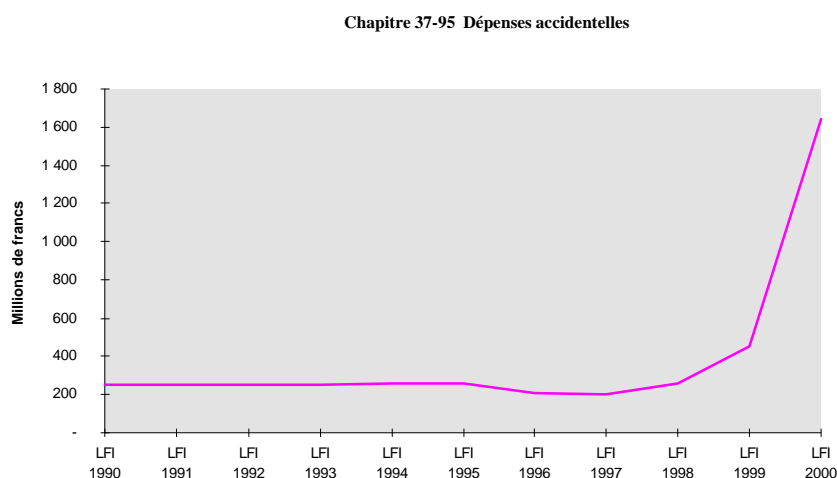
Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Toutefois, la loi de finances pour 1997 a créé un nouveau chapitre 46-02, article 10 « Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités en métropole ». La loi de finances pour 1999 a ouvert un nouvel article au sein de ce chapitre afin d'imputer les dépenses relatives à l'outre-mer.

Le compte d'affectation spéciale continuera de fonctionner jusqu'à la clôture des opérations en cours. En raison de la suppression des interventions métropolitaines, **le compte n° 902-13 n'est plus utilisé, à partir de 1998, que pour les secours versés outre-mer.**

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998, la Cour des comptes renouvelle sa demande d'un « *regroupement de ces dépenses dans un chapitre budgétaire* », ce qui « *s'accorderait à la réalité du financement de ces opérations sur des ressources non affectées* ».

Globalement, les crédits inscrits au chapitre 37-95 ont évolué de la façon suivante depuis 1990 :



Le graphique ci-dessus met en évidence la forte progression des dépenses accidentelles depuis 1999.

La dotation de ce chapitre a été relativement stable jusqu'en 1998, oscillant entre 200 millions de francs et 260 millions de francs, soit une variation de 30 %.

Toutefois, à partir de l'année dernière, elle a connu une très vive progression, s'établissant à 450 millions de francs en 1999 (+ 73 % par rapport à 1998) et à 1.640 millions de francs en 2000 (+ 264 % par rapport à 1999 et + 530 % par rapport à 1998) !

Cette véritable explosion des crédits du chapitre 37-95 du budget des charges communes reste sans explication satisfaisante, à moins qu'elle ne laisse présager un changement de nature de l'objet même des dépenses accidentelles, c'est-à-dire le financement de dépenses urgentes et véritablement imprévues.

II. LE CHANGEMENT DE NATURE DES CRÉDITS POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES

A. UN MODE DE DÉTERMINATION VOLONTAIREMENT IMPRÉCIS

En réponse à une question de votre rapporteur, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indiquait que « *compte tenu de la nature des dépenses financées à partir de ces deux chapitres, le niveau des besoins est apprécié en fonction de l'exécution des années passées* ».

Cette réponse ne paraît pas satisfaisante.

- En premier lieu, elle est contradictoire avec la suite de la réponse.

Le ministère note que, s'agissant des dépenses éventuelles, « *la loi de finances reprend la dotation de l'année précédente* ». Les chiffres présentés plus haut confirment cette affirmation.

De même, les crédits alloués aux dépenses accidentelles ont été compris entre 250 et 260 millions de francs entre 1990 et 1995.

Mais, votre rapporteur ne peut que s'étonner de la régularité de l'exécution des années passées concernant ce type de dépenses !

Comment, en effet, les besoins peuvent-ils être appréciés en fonction de l'exécution des années passées, compte tenu de la nature même de ces dépenses ? L'éventualité et le caractère accidentel des crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 se reproduisent-ils donc avec régularité chaque année ?

- En second lieu, l'augmentation exponentielle des crédits alloués aux dépenses accidentelles est argumentée de façon technique, voire technocratique.

En effet, dans sa réponse susmentionnée, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie indique que « *en 1999 et 2000, le gouvernement a souhaité augmenter le montant de la dotation pour accompagner la réforme des méthodes de gestion de l'exécution budgétaire (renoncement aux techniques de régulation ; mise en place de contrats de gestion)* ».

Cette réponse inspire à votre rapporteur **plusieurs observations.**

Il en déduit, d'abord, que les crédits du chapitre 37-95, avant 1999, étaient déterminés selon une méthode qui ne donnait pas entière satisfaction.

Par ailleurs, il convient de remarquer que la réforme des méthodes de gestion de l'exécution budgétaire se traduit par une augmentation de la dotation allouée aux dépenses éventuelles et accidentelles.

Enfin, votre rapporteur s'interroge sur le fait de motiver une augmentation aussi importante par la mise en place des contrats de gestion, en raison des imprécisions qui subsistent sur ce dispositif.

En fait, le caractère technique de la réponse apportée à votre rapporteur dissimule - volontairement ? - l'évolution du rôle des crédits alloués aux dépenses éventuelles et, surtout, accidentelles.

B. LA CONSTITUTION D'UNE RÉSERVE DE CRÉDITS

La référence aux contrats de gestion révèle l'évolution de la nature et du rôle des crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 du budget des charges communes.

En effet, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2001, votre commission avait interrogé le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur les contrats de gestion, qui y avait apporté la réponse suivante : les contrats de gestion *« intègrent généralement un objectif de maîtrise des reports, et parfois des mises en réserve de crédits, constituant une marge de sécurité dont le devenir dépend de l'évolution de l'exécution »*. Le ministère ajoutait : *« le chiffrage exact des économies directement liées aux contrats de gestion n'est pas possible »*, indiquant seulement que *« s'agissant de l'année 1999, on peut estimer que les contrats de gestion ont engendré quelques milliards de francs de moindres dépenses »*.

Les contrats de gestion, dont le montant des économies qu'ils engendrent est pour le moins imprécis - *« quelques milliards de francs »* -, visent, en fait, à constituer une réserve de crédits destinés à faire face aux aléas de la conjoncture.

Ce fait est d'ailleurs implicitement reconnu par le ministère dans sa réponse précitée : *« il serait notamment inexact d'interpréter l'ensemble des crédits concernés par les contrats de gestion comme des économies induites par eux : une partie des reports préservés ou des crédits mis en réserve correspond à des sous-consommations tendanciennes, que les contrats de gestion permettent d'identifier et de sécuriser par un accord entre ministères »*.

Votre rapporteur estime que la constitution de réserves budgétaires pour faire face à des fluctuations conjoncturelles n'est pas critiquable en soi, au contraire. Mais ce procédé doit être appliqué en cas d'excédent

budgétaire, afin de donner leur plein effet aux stabilisateurs économiques. C'est d'ailleurs pour cette raison que le traité de l'Union européenne prévoit que la situation budgétaire des Etats membres doit être équilibrée, voire excédentaire.

Or, tel n'est pas le cas de la France, le gouvernement réalisant des réserves budgétaires en situation de déficits importants et persistants quoique en réduction depuis quelques années.

S'il existe des sous-consommations tendanciennes, comme le note le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il conviendrait logiquement de réduire la dotation inscrite sur le chapitre concerné lors de l'élaboration du projet de loi de finances. De la sorte, les dépenses pourront véritablement diminuer.

Votre rapporteur avait déjà attiré l'attention sur le fait que les « économies » mises en avant par le gouvernement n'étaient, en réalité, que des économies de constatation, les charges d'intérêt de la dette publique, par exemple, qui résultent de la diminution des taux d'intérêt.

A ces **économies** de constatation, il convient donc d'en ajouter d'autres : celles **qui, en fait, ne sont que des reports préservés ou des crédits mis en réserve correspondant à des sous-consommations tendanciennes.**

Les dépenses éventuelles et les dépenses accidentelles servent donc à constituer une réserve de crédits que le gouvernement peut utiliser de manière discrétionnaire.

C'est sans doute dans cette voie que doit être recherchée l'explication de la très forte augmentation des dotations allouées aux dépenses accidentelles en 1999 et 2000.

CHAPITRE TROIS

DES CRÉDITS UTILISÉS DE FAÇON ALÉATOIRE ET SYSTÉMATIQUEMENT SOUS-CONSOMMÉS

Depuis 1990, aucun changement n'est intervenu dans l'imputation des crédits pour dépenses éventuelles et dépenses accidentelles.

Il apparaît que ces crédits, notamment ceux alloués aux dépenses accidentelles, n'ont pas toujours été utilisés conformément aux dispositions des articles 10 et 11 de l'ordonnance organique de 1959.

Par ailleurs, l'analyse des exécutions budgétaires des dix dernières années montre que les crédits pour dépenses éventuelles et accidentelles font l'objet d'une sous-consommation systématique et parfois importante, mettant en exergue l'inadaptation des modalités de calcul de leurs dotations initiales.

I. L'UTILISATION DES DÉPENSES ÉVENTUELLES ET ACCIDENTELLES : FAIRE FACE AUX BESOINS

Les opérations financées sur les crédits alloués aux dépenses éventuelles et aux dépenses accidentelles sont nombreuses et variées.

Votre rapporteur vous renvoie à l'annexe qui rend compte très précisément de l'utilisation des dépenses éventuelles et des dépenses accidentelles depuis 1990.

Il se limitera à quelques remarques d'ordre général.

A. *UNE UTILISATION PARFOIS ÉLOIGNÉE DES DISPOSITIONS DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959*

Les crédits ouverts, depuis 1990, au titre des dépenses éventuelles et des dépenses accidentelles sont parfois sans lien direct avec les dispositions de l'ordonnance organique de 1959.

1. Les dépenses éventuelles

Le régime juridique des dépenses éventuelles, on l'a vu au chapitre 1^{er}, est bien établi, et le gouvernement estime ne disposer que de peu de marges de manoeuvre puisque les chapitres qui peuvent supporter des crédits provisionnels, conformément à l'article 10 de l'ordonnance organique de 1959, sont récapitulés à l'état G annexé à la loi de finances de l'année.

Pourtant, l'analyse de l'exécution budgétaire suscite certaines interrogations.

Il apparaît en effet que certaines dépenses, financées par des crédits inscrits au chapitre 37-94 du budget des charges communes, revêtent un caractère récurrent, tandis que d'autres présentent un caractère bien plus accidentel qu'éventuel.

• Les dépenses engagées sur le chapitre 34-03 « Frais de réception et voyages exceptionnels » du budget des affaires étrangères sont particulièrement importantes, ces crédits étant visiblement sous-évalués de manière récurrente.

En 1990, sur plus de 274 millions de francs, les dépenses engagées au titre des frais de réception et de voyages exceptionnels ont atteint un montant de 255 millions de francs, soit plus de 93 % du total. Du reste, ces crédits ont été engagés sur le même chapitre 34-03 précité, mais au titre de trois ministères différents : 245 millions de francs sur le budget du ministère des affaires étrangères, 6 millions de francs sur celui du ministère de l'intérieur et 4 millions de francs sur celui du ministère des DOM-TOM.

Cette situation se retrouve en 1994, les crédits ouverts sur le chapitre 34-03 représentant près de 60 % des 142 millions de francs de dépenses éventuelles utilisés cette année-là.

En 1996 également, les frais de réception et de voyages exceptionnels ont totalisé 106 millions de francs, soit plus de 75 % des dotations du chapitre 37-94.

• Par ailleurs, les dépenses engagées au titre des opérations électorales ou du financement des partis politiques se trouvent réparties entre deux chapitres et deux ministères.

Le budget de l'intérieur et de la décentralisation comporte un chapitre 37-61 « Dépenses relatives aux élections » et un chapitre 41-61 « Financement des partis et groupements politiques », tandis que le budget de la justice comprend un chapitre 37-61 « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques - Dépenses relatives aux élections ».

Il conviendrait d'engager une refonte de la nomenclature budgétaire relative au financement de la vie politique.

• Il apparaît aussi que le chapitre 37-94 du budget des charges communes, bien qu'il soit expressément intitulé « Dépenses éventuelles », contribue à financer des dépenses dont le caractère accidentel est affirmé.

En 1993, près de 148 millions de francs ont été dépensés au titre des dépenses éventuelles. Or, plus de 70 % de ces crédits, soit environ 105 millions de francs, ont été consacrés à la réparation des conséquences de sinistres et autres calamités comme les inondations de Vaison-la-Romaine, des inondations survenues en Corse ou des intempéries dans le Nord et l'Est de la France, qui présentent pourtant bien le caractère de dépenses imprévues. Elles auraient donc dû être financées par le chapitre 37-95.

Cette situation s'est reproduite au cours des années suivantes, notamment en 1995 et, bien-sûr, en 1999, suite aux intempéries de la fin de l'année.

Il convient toutefois de rappeler que l'état G annexé comporte bien trois chapitres relatifs à ce type de dépenses : 46-02 « Secours aux victimes de sinistres et calamités » du budget des charges communes, 46-91 et 46-93 « Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques » des budgets, respectivement, de l'intérieur et de l'outre-mer.

• Enfin, il existe des chapitres qui permettent d'inscrire des dépenses de nature diverse.

En 1990, le chapitre 46-95 a assuré le financement du surcoût lié à la mensualisation des versements au fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1952, pour 2,5 millions de francs.

En 1991, la prime de fidélité sur les comptes de dépôts des agents du ministère des finances a été financée par l'inscription d'une dotation de 51 millions de francs sur le chapitre 31-96 du budget des services financiers. Le même chapitre a servi, en 1995, à financer, pour 30,5 millions de francs, la prime de fidélité versée aux titulaires d'un compte de dépôts et remises sur vignettes.

Votre rapporteur ne peut que constater que l'état G annexé à la loi de finances de l'année est susceptible de certaines améliorations.

Ainsi pourrait être effectué un regroupement sur un chapitre budgétaire unique de dépenses allouées à des opérations identiques.

Surtout, certaines mesures présentant un caractère accidentel évident, telles que la réparation de dégâts occasionnés par des intempéries,

devraient être financées non par le chapitre 37-94 mais par le chapitre 37-95.

2. Les dépenses accidentelles

Une part des mouvements de crédits portant sur le chapitre 37-95 du budget des charges communes fait l'objet de textes réglementaires qui ne sont pas publiés au Journal officiel, pour des raisons tenant à la défense nationale.

Comme le montre le tableau ci-après, la part de ces crédits est parfois importante :

Part des crédits pour dépenses accidentelles ne faisant pas l'objet d'une publication au Journal officiel

(en millions de francs)

Chapitre	Intitulés	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
37-95	Décrets publiés au JO	112,487	180,590	126,200	153,500	45,600	99,300	50,683	45,350	139,580	361,425	1 540,000
	Mouvements non publiés	46,100	67,850	120,276	95,776	94,777	95,643	95,473	142,117	102,270	113,776	37,400

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En 1992, les mouvements non publiés ont représenté plus de 120 millions de francs, soit un montant équivalent à celui des crédits ayant fait l'objet de mouvements publiés (126 millions de francs). Cette situation s'est renouvelée en 1995.

En 1994, 1996 et 1997, les crédits engagés sans publication au Journal Officiel ont même été plus importants que ceux dont les décrets ont été publiés, et dans des proportions importantes : environ le double en 1994 et 1996, le triple en 1997.

Votre rapporteur estime que si des raisons tenant à la défense nationale peuvent évidemment imposer le recours à des crédits budgétaires inscrits sur des chapitres « réservoirs », il convient que cette procédure ne prenne pas trop d'ampleur afin que la représentation nationale soit informée dans la plus grande transparence possible de l'utilisation qui est faite des deniers publics.

Au-delà de cet aspect, il convient de noter que les crédits pour dépenses accidentelles sont utilisés pour faire face à des dépenses dont le caractère accidentel ou imprévu est très incertain.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1991, la Cour des comptes avait relevé cet état de fait : « *D'autres répartitions ne sont manifestement pas motivées par l'urgence ou l'imprévu* ».

Elle citait le financement du *Livre blanc sur les retraites* par le chapitre 37-10 du budget des services généraux du Premier ministre pour 5 millions de francs, ou encore le financement, sur le chapitre 47-21 du budget des affaires sociales, d'interventions en faveur de l'action sociale et de la lutte contre la pauvreté, à hauteur de 40 millions de francs. Elle aurait également pu relever l'engagement d'une dépense de plus de 1,1 million de francs sur les chapitres 34-98 et 35-91 du budget des services généraux du Premier ministre, au titre de dépenses exceptionnelles de fonctionnement.

En fait, les crédits alloués aux dépenses accidentelles présentent pour le gouvernement l'intérêt de constituer une réserve lui permettant de financer toutes sortes d'opérations qui, certes, n'étaient pas nécessairement prévues, mais qui ne semblent pourtant pas relever de l'esprit de l'article 11 de l'ordonnance organique de 1959.

Ainsi, on aurait pu penser que le déménagement du ministère de la Défense était prévu. Pourtant, 20 millions de francs ont été prélevés à ce titre sur les dépenses accidentelles en 1992. Cette même année, 4 millions de francs ont été mobilisés pour assurer le financement de la campagne de communication sur des mesures en faveur du logement, tandis que 7,5 millions de francs ont été consacrés aux frais de déplacement des agents du ministère des affaires étrangères. Enfin, alors qu'il existe un chapitre budgétaire spécifique à ce type de dépenses, figurant à l'état G annexé à la loi de finances dans le cadre des dispositions relatives aux dépenses éventuelles, le chapitre des dépenses accidentelles a supporté le financement des dépenses liées au référendum portant ratification du traité de Maastricht, pour un total de 16,2 millions de francs¹.

En 1994, 8 millions de francs ont abondé le chapitre 43-80 du budget de la recherche afin de financer le versement de décembre d'allocations de recherche, tandis que, en 1995, le paiement des bourses sur critères sociaux de décembre s'est établi à 40 millions de francs.

En 1998, 8 millions de francs ont été consacrés au financement d'études relatives à des opérations de restructuration du secteur public, et 100 millions de francs à l'aide sociale d'urgence, dans le cadre des décisions annoncées par le gouvernement en faveur de l'exclusion.

¹ En 1992, le taux de consommation des crédits pour dépenses éventuelles était pourtant inférieur à 80 %.

Certes, il convient de noter que, au fil du temps, l'utilisation plus ou moins discrétionnaire des crédits pour dépenses accidentelles a tendance à diminuer, mais votre rapporteur entend rester vigilant sur l'utilisation qui sera faite à l'avenir de crédits en forte augmentation.

B. L'UTILISATION AU BÉNÉFICE DE LA RÉPARATION DES INTEMPÉRIES DE 1999

Votre rapporteur a demandé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de lui indiquer la façon dont les crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 avaient été utilisés pour faire face aux conséquences des intempéries qui ont frappé la France à la fin de l'année 1999.

Au total, 1.742 millions de francs ont été mobilisés sur ces crédits pour réparer les conséquences de ces calamités.

Ce montant se répartit ainsi :

- 202 millions de francs au titre des dépenses éventuelles, dont 40 millions de francs pour faire face aux conséquences du cyclone Lenny ;

- 1.540 millions de francs au titre des dépenses accidentelles, soit 570 millions de francs pour traiter les suites de la marée noire, et 970 millions de francs pour faire face à celles de la tempête de décembre 1999.

Alors que ces intempéries sont par nature des événements imprévus, il convient de noter que les dépenses éventuelles ont été mises à contribution pour financer leurs conséquences.

Bien sûr, votre rapporteur n'ignore pas que le gouvernement a dû agir dans l'urgence afin de prendre des mesures que les circonstances imposaient. Toutefois, ce malheureux épisode montre qu'il prend des libertés avec les dispositions de l'ordonnance organique de 1959, faisant financer, sans justification, des dépenses imprévues sur des crédits pour dépenses éventuelles !

Votre rapporteur considère, en revanche, que le gouvernement fait preuve de mauvaise foi lorsqu'il fonde implicitement la très vive progression des crédits pour dépenses accidentelles par la nécessité de réparer les dégâts occasionnés par les intempéries.

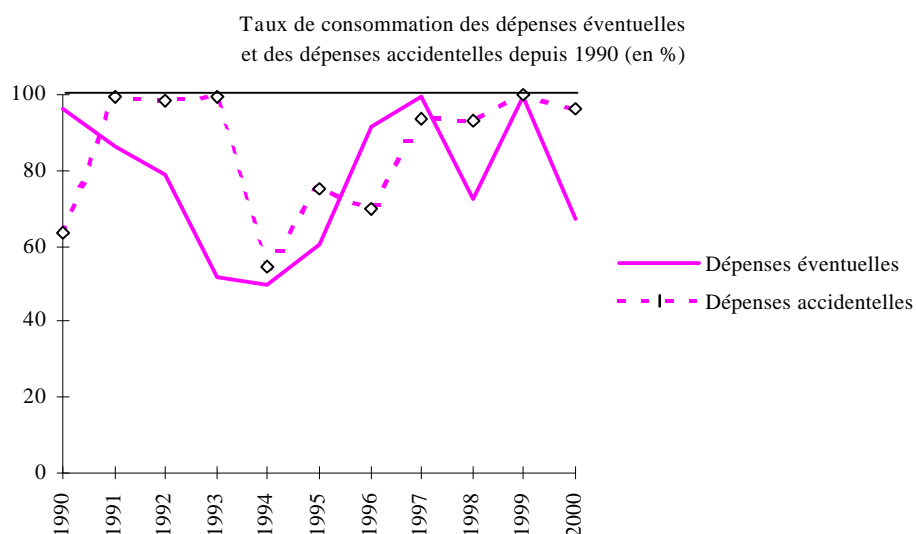
En effet, dans sa réponse écrite, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie explique que « *la dotation inscrite en loi de finances [en 1999 et 2000] a ainsi permis la mise en place dans les meilleurs délais et sans recours à des annulations sur les budgets d'autres ministères des crédits*

de financement des opérations liées au plan humanitaire français en faveur des réfugiés du Kosovo et des besoins liés aux tempêtes de décembre 1999 et au naufrage du pétrolier Erika ».

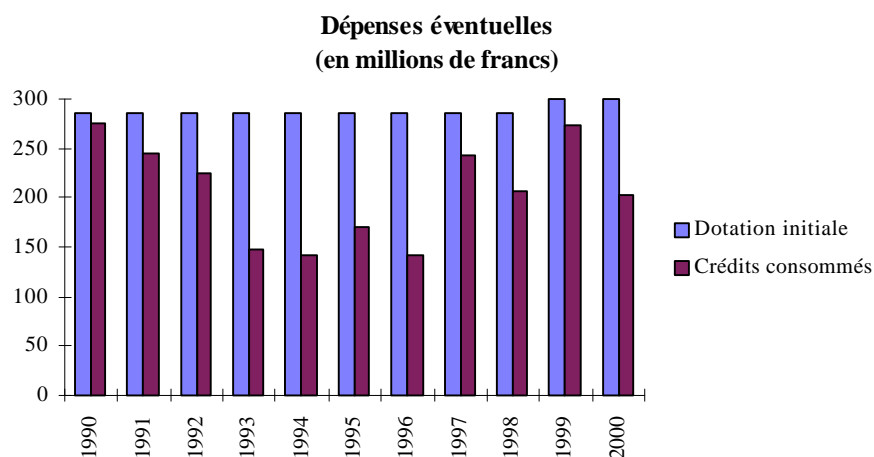
Le projet de loi de finances pour 2000 ayant été préparé au cours de l'été 1999, puis examiné en Conseil des ministres et présenté aux commissions des finances du Parlement au mois de septembre, votre rapporteur s'interroge sur la capacité du gouvernement d'anticiper des événements, par nature imprévisibles, qui ne se sont produits qu'au cours du dernier trimestre 1999 !

II. UNE SOUS-CONSOMMATION SYSTÉMATIQUE PARFOIS IMPORTANTE

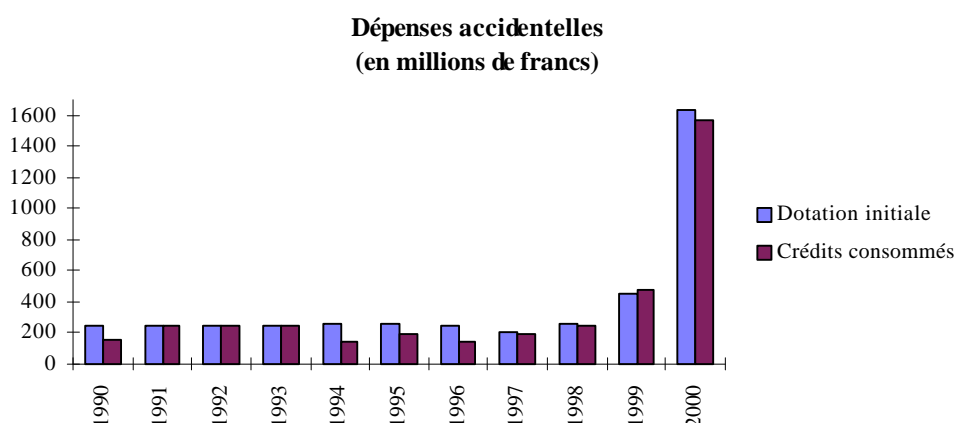
Votre rapporteur attire l'attention sur le fait que les crédits inscrits sur les chapitres 37-94 et 37-95 du budget des communes font l'objet d'une importante sous-consommation, comme le montre le graphique ci-dessous :



Cette sous-consommation est récurrente, et concerne davantage les dépenses éventuelles que les dépenses accidentelles :



Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.



La consommation moyenne des crédits pour dépenses accidentelles est de 85,7 % depuis 1990, mais elle a pu descendre à 69,6 % en 1996, 63,4 % en 1990 et même 54,7 % en 1994. Il convient également de constater que, au mois de mai 2000, 96,2 % des crédits de l'année en cours sont déjà consommés, ce qui permet de s'interroger sur la façon dont le gouvernement financerait de toujours possibles nouvelles intempéries.

Le taux de consommation moyen des crédits pour dépenses éventuelles depuis 1990, quant à lui, est de 77,6 %, mais il s'est établi à 60,1 % en 1995, 51,9 % en 1993 et même 49,6 % en 1994.

Il semble pourtant que cette sous-consommation ne joue aucun rôle dans la détermination de la dotation initiale inscrite dans le projet de loi de finances de l'année suivante, et ce, en contradiction avec l'affirmation du

gouvernement selon laquelle « *le niveau des besoins est apprécié en fonction de l'exécution des années passées* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 28 juin 2000, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, rapporteur spécial du budget des charges communes, sur la mission de contrôle qu'il a effectuée sur la gestion et l'utilisation des dépenses éventuelles et accidentelles depuis 1990.

M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, rapporteur, procédant à l'aide d'une vidéo projection, a rappelé que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2000, il avait attiré l'attention sur l'évolution inhabituelle des crédits inscrits sur les chapitres 37-94 et 37-95 du budget des charges communes, destinés aux dépenses éventuelles et aux dépenses accidentelles, ces dernières progressant de plus de 260 %, sans la moindre justification. Son homologue à l'Assemblée nationale, M. Thierry Carcenac, avait d'ailleurs fait la même analyse. Le rapporteur avait alors interrogé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de l'époque, tant en commission qu'en séance publique, qui ne lui avait pas apporté une réponse satisfaisante. C'est pourquoi il avait décidé d'effectuer un contrôle sur l'utilisation et la gestion de ces crédits depuis 1990.

M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, rapporteur, a rappelé que le régime juridique de ces crédits est déterminé par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Son article 7 qui pose le principe de la spécialité des crédits par chapitre, y prévoit des exceptions, notamment l'existence de chapitres budgétaires permettant de faire face à des dépenses éventuelles ou à des dépenses accidentelles. L'article 10 de l'ordonnance concerne les dépenses éventuelles. Il prévoit qu'un crédit global pour dépenses éventuelles sert à abonder, le cas échéant, les crédits provisionnels, ces derniers s'appliquant aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite en loi de finances. Le prélèvement sur les chapitres concernés est opéré par arrêté du ministre des finances. Quant aux dépenses accidentelles, leur régime juridique est fixé par l'article 11 de l'ordonnance de 1959. Ces dépenses constituent une exception au principe du caractère limitatif des crédits, selon lequel une dépense ne peut être décidée que dans la limite des crédits inscrits au chapitre auquel elle se rattache. Ainsi, en cas de calamités ou de dépenses urgentes ou imprévues, le Gouvernement peut recourir aux dépenses accidentelles, par décret pris sur rapport du ministre des finances.

Le rapporteur a indiqué que, selon le ministère des finances, aucune difficulté particulière n'était rencontrée dans l'application des règles fixées par l'ordonnance organique. Toutefois, les modifications qui pourraient lui être apportées auraient très certainement des incidences sur le régime juridique des

dépenses éventuelles et accidentelles. Sans vouloir anticiper sur les conclusions de la réflexion menée par le président Alain Lambert sur la réforme de l'ordonnance organique, il a rappelé que la distinction entre crédits provisionnels et crédits limitatifs était pour le moins « byzantine », et que la réforme qui serait proposée devrait à ses yeux concerner les articles 10 et 11 de l'ordonnance de 1959.

M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, rapporteur, a ensuite abordé la question de la détermination des crédits pour dépenses éventuelles et accidentelles. Il a rappelé que ces crédits étaient inscrits au budget des charges communes, dont il avait par ailleurs souligné le caractère paradoxal et hétéroclite. Ce budget est passé, en crédits bruts, de 429 milliards de francs en 1990, à 702 milliards de francs en 2000, soit une progression de 63,7 % en dix ans. En crédits nets des remboursements et dégrèvements d'impôts, cette progression est de 43 %, passant de 259,3 milliards de francs en 1990 à 370,8 milliards de francs en 2000. Les dépenses éventuelles et accidentelles ne représentent ainsi qu'une très faible part de cette masse considérable de crédits : entre 0,08 % et 0,52 % au cours des dix dernières années. Toutefois, la faiblesse de ces chiffres ne doit pas masquer l'importance des variations de leur montant, soit un écart de 1 à 6,5.

Il a déploré que, depuis deux ans, les crédits inscrits aux chapitres 37-94 et 37-95 du budget des charges communes n'avaient donné lieu à aucune explication. A l'exception de 1996, lorsque le Parlement avait souhaité réaliser des économies supplémentaires par rapport au projet de loi de finances présenté par le Gouvernement, le niveau des crédits alloués aux dépenses éventuelles est resté relativement stable, entre 245 et 300 millions de francs. En revanche, les dépenses accidentelles ont progressé de façon exponentielle depuis deux ans, passant de 260 millions de francs en 1998 à 450 millions de francs en 1999, puis à 1,46 milliard de francs en 2000. Or, il convient de constater que le mode de détermination des crédits inscrits à ces chapitres est volontairement imprécis. En effet, le ministère indique que le niveau des besoins est apprécié en fonction de l'exécution des années passées. Cette affirmation n'a pas paru éclairante au rapporteur. Il lui est en effet apparu pour le moins curieux de constater que le caractère éventuel ou accidentel des crédits en question se reproduisait avec régularité chaque année, ce que semblerait montrer le niveau des crédits inscrits au budget. Par ailleurs, la très forte progression des dépenses accidentelles n'est pas argumentée de façon convaincante, le ministère ayant indiqué au rapporteur que cette augmentation accompagnait la réforme des méthodes de gestion de l'exécution budgétaire, la mise en place des contrats de gestion en particulier. La référence aux contrats de gestion révèle l'évolution de la nature et du rôle des crédits pour dépenses éventuelles accidentelles. En fait, les contrats de gestion, modalité nouvelle du gel des crédits, ne permettent pas de chiffrer avec précision le montant des économies qu'ils sont censés réaliser. Ils visent à constituer une réserve de

crédits que le Gouvernement peut utiliser pour faire face aux aléas de la conjoncture.

M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, rapporteur, a estimé que, si la constitution de réserves budgétaires n'était pas condamnable en soi, puisqu'elle permettait de faire face à d'éventuels retournements de conjoncture, elle ne jouait son véritable rôle qu'en cas d'équilibre ou d'excédent budgétaire. Or, il a rappelé que le Gouvernement constituait des réserves de crédits en situation de déficit budgétaire. S'il existe des sous-consommations tendanciennes de crédits, comme le reconnaît d'ailleurs le ministère, il conviendrait logiquement de réduire la dotation inscrite sur le chapitre concerné.

Il a, par ailleurs, considéré que l'utilisation des crédits pour dépenses éventuelles et accidentelles est parfois sans lien avec les dispositions de l'ordonnance organique de 1959. Il a ainsi constaté que certaines dépenses éventuelles revêtaient un caractère récurrent telles que celles qui concernent les frais de réception et les voyages officiels financés sur le chapitre 34-03 du budget des affaires étrangères, tandis que d'autres revêtent un caractère bien plus accidentel qu'éventuel : c'est ainsi que les conséquences d'intempéries ou de calamités climatiques sont supportées par les crédits pour dépenses éventuelles. Les dépenses accidentelles, dont une partie parfois importante fait l'objet de mouvements de crédits non publiés au Journal officiel pour des raisons tenant à la défense nationale, sont parfois utilisées pour financer les opérations dont le caractère accidentel ou imprévu est très incertain. Il a ainsi cité le financement du livre blanc sur les retraites et diverses interventions en faveur de l'action sociale en 1991, le déménagement du ministère de la défense en 1992, le versement d'allocations de recherche en 1994 ou de bourses d'enseignement supérieur en 1995, des études relatives à des opérations de restructuration du secteur public en 1998, ou encore diverses dépenses de fonctionnement qualifiées d'exceptionnelles. Il a ensuite indiqué que 1,74 milliard de francs avaient été mobilisés pour réparer les conséquences des catastrophes intervenues à la fin de l'année 1999 : 202 millions de francs au titre des dépenses éventuelles et 1,54 milliard de francs au titre des dépenses accidentelles, réparties en 570 millions de francs pour les suites de la marée noire et 970 millions de francs pour faire face à celles de la tempête.

Il a conclu en insistant sur la sous-consommation récurrente des crédits pour dépenses éventuelles et accidentelles, notant que cette sous-consommation était plus importante pour les dépenses éventuelles que pour les dépenses accidentelles. Surtout, cette sous-consommation ne joue aucun rôle dans la détermination de la dotation initiale inscrite dans le projet de loi de finances de l'année suivante, en contradiction avec l'affirmation du ministère selon laquelle « le niveau des besoins est apprécié en fonction de l'exécution des années passées ».

La commission a alors donné acte au rapporteur des conclusions de sa communication et a décidé d'autoriser leur publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE 1

LES DÉPENSES ÉVENTUELLES

Gestion 1990

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
DOM-TOM	34-03	4 MF	Arrêté du 13 avril JO du 19 avril	Voyage du Président en Polynésie
DOM-TOM	46-93	1,705 MF	Arrêté du 22 mai JO du 3 juin	Indemnisation des dégâts causés par le cyclone OFA à Wallis et Futuna
Affaires étrangères	34-03	90 MF	Arrêté du 16 mai JO du 20 mai	Frais de voyage et de représentation de la présidence de la République
Affaires étrangères	34-03	85 MF	Arrêté du 13 septembre JO du 19 septembre	Frais de voyage et de représentation de la présidence de la République
Intérieur	34-03	6 MF	Arrêté du 16 octobre JO du 21 octobre	Abondement du chapitre frais de réception et de voyage exceptionnel
Affaires étrangères	34-03 46-91	50 MF 9,5 MF	Arrêté du 23 novembre JO du 29 novembre	Couverture des dépenses prévisionnelles du chapitre frais de réception et financement des frais de rapatriement des Français
Charges communes	46-95	2,5 MF	Arrêté du 12 décembre JO du 19 décembre	Financement du surcoût lié à la mensualisation des versements au fonds spécial institué par la loi du 10 juillet 1952
Affaires étrangères	46-91 34-03	6,1 MF 20 MF	Arrêté du 31 décembre JO du 6 janvier 1991	Rapatriement des Français du Tchad. Besoin de financement du 34-03

Gestion 1991

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
DOM-TOM	46-93	25 MF	Arrêté du 27 février JO du 9 mars	Aides aux réfugiés du Surinam
Affaires étrangères	34-03	6 MF	Arrêté du 16 avril JO du 20 avril	Couverture des dépenses de fonctionnement du centre de presse interministériel installé temporairement au centre de conférences internationales (crise du Golfe)
Affaires étrangères	34-03	30 MF	Arrêté du 28 mai JO du 2 juin	Préfinancement des dépenses liées à l'organisation du IVème sommet de la Francophonie
Affaires étrangères	34-03 46-91	62 MF 12,02 MF	Arrêté du 25 juillet JO du 27 juillet	Frais de voyages et de réceptions Frais de rapatriement
DOM-TOM	46-93	20 MF	Arrêté du 29 novembre JO du 5 décembre	Financement du coût de l'entretien des réfugiés surinamiens
Affaires étrangères	34-03 46-91	28,5 MF 7,39 MF	Arrêté du 2 décembre JO du 4 décembre	Réceptions et voyages exceptionnels Rapatriements Zaïre, Éthiopie
Services financiers	31-96	51 MF	Arrêté du 3 décembre JO du 11 décembre	Financement de la prime de fidélité sur les comptes de dépôts des agents du ministère
Anciens combattants	46-03	3,5 MF	Arrêté du 26 décembre JO du 1 ^{er} janvier 1992	Remboursement à diverses compagnies de transports

Gestion 1992

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
DOM-TOM	46-93	5 MF	Arrêté du 4 mars JO du 8 mars	Financement des mesures en faveur des réfugiés du Surinam
Affaires étrangères	34-03 46-91	19,57 MF 2 MF	Arrêté du 20 mai JO du 31 mai	Couverture des frais de réception et de voyages prévus pour 1992 (19,57 MF) ; Solde des frais de rapatriement des Français du Zaïre (sept. et oct. 1991)
DOM-TOM	46-93	10 MF	Arrêté du 6 juillet JO du 9 juillet	Financement de mesures en faveur des réfugiés du Surinam
Justice	37-61	1 MF	Arrêté du 27 juillet JO du 1 ^{er} août	Financement de diverses dépenses liées aux élections régionales et cantonales
Affaires étrangères	34-03	45,29 MF	Arrêté du 10 août JO du 14 août	Financement des frais de voyage et de réception de la présidence de la République
Intérieur	37-61	30 MF	Arrêté du 7 septembre JO du 13 septembre	Financement des dépenses immédiates liées au référendum
Intérieur	46-91	5 MF	Arrêté du 24 septembre JO du 25 septembre	Premiers secours aux victimes d'inondations survenues à Vaison-la-Romaine (21/09/92)
Intérieur	46-91	2 MF	Arrêté du 1 ^{er} octobre JO du 9 octobre	Premiers secours aux sinistrés des inondations survenues dans l'Aude (26/09/92)
Affaires étrangères	34-03 46-91	10,27 MF 1,5 MF	Arrêté du 30 octobre JO du 8 novembre	Financement des frais de voyage et de réception de la présidence de la République
Services financiers	31-96	26 MF	Arrêté du 9 novembre JO du 14 novembre	Ajustement des crédits à la prévision de dépenses des remises diverses
Industrie	37-61	10 MF	Arrêté du 30 novembre JO du 5 décembre	Remboursement de taxes relatives à l'infrastructure pétrolière (TRAPIL)
Justice	34-23 34-33 37-61	17 MF 13 MF 0,28 MF	Arrêté du 9 décembre JO du 13 décembre	Abondement des chapitres relatifs à l'entretien des détenus et l'entretien des mineurs, ainsi que le financement des dépenses de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
Affaires étrangères	34-03	2,07 MF	Arrêté du 16 décembre JO du 26 décembre	Besoins de financement du chapitre de frais de réception et de voyages exceptionnels
Justice	34-33	25 MF	Arrêté du 30 décembre JO du 31 décembre	Entretien des mineurs

Gestion 1993

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
DOM-TOM	46-93	20 MF	Arrêté du 2 mars JO du 7 mars	Mesures en faveur des réfugiés du Surinam en Guyane française
Intérieur	46-91	16,2 MF	Arrêté du 1 ^{er} mars JO du 5 mars	Remboursement des dépenses du plan ORSEC (inondations de Vaison-la-Romaine)
Justice	37-61	4 MF	Arrêté du 9 mars JO du 14 mars	Financement des dépenses liées aux élections législatives de mars 1993
Justice	37-61	1,727 MF	Arrêté du 27 mai JO du 3 juin	Moyens supplémentaires pour la Commission nationale des comptes de campagne (CCFP)
Justice	37-61	3,25 MF	Arrêté du 6 août JO du 12 août	Moyens supplémentaires pour la Commission nationale des comptes de campagne (CCFP)
Intérieur	46-91	3 MF	Arrêté du 4 octobre JO du 5 octobre	Premiers secours aux victimes des inondations survenues à Bollène (1/10/93)
Intérieur	46-91	1 MF	Arrêté du 5 novembre JO du 6 novembre	Premiers secours aux victimes des inondations survenues en Corse (1/11/93)
Services financiers	31-96	12,5 MF	Arrêté du 9 décembre JO du 16 décembre	Ajustement des crédits à la prévision de dépenses des remises diverses
Intérieur	46-91	83,65 MF	Arrêté du 14 décembre JO du 16 décembre	Dispositif d'indemnisation et de réparation des dégâts dus aux intempéries et aux inondations dans le sud de la France (financement des travaux urgents)
Intérieur	46-91	0,50 MF	Arrêté du 27 décembre JO du 28 décembre	Indemnisation intempéries Nord et Est
Justice	37-61	2,064 MF	Arrêté du 29 décembre JO du 1 ^{er} janvier 1994	Moyens supplémentaires pour la Commission nationale des comptes de campagne (CCFP)

Gestion 1994

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Justice	37-61	4,11 MF	Arrêté du 1 ^{er} février JO du 10 février	Abondement pour le contrôle des comptes des élections cantonales par la CCFP
DOM-TOM	46-93	2,5 MF	Arrêté du 21 mars JO du 25 mars	Financement du Plan Alizé bis (Guyane) - Règlement des salaires des piroguiers
Justice	37-61	1,525 MF	Arrêté du 11 juillet JO du 20 juillet	Financement de dépenses courantes liées aux élections (CNCCFP)
Affaires étrangères	46-91	3 MF	Arrêté du 21 juillet JO du 24 juillet	Abondement du chapitre relatif aux frais de rapatriements exceptionnels des Français
Affaires étrangères	34-03	69,44 MF	Arrêté du 2 septembre JO du 8 septembre	Abondement du chapitre compte tenu des prévisions de dépenses (dont le sommet franco-africain de Biarritz)
Industrie	37-61	12 MF	Arrêté du 17 octobre JO du 23 octobre	Crédits destinés au remboursement par la France de taxes TVA relatives à l'infrastructure pétrolière (TRAPIL)
Justice	34-33	6 MF	Arrêté du 25 novembre JO du 1 ^{er} décembre	Ajustement aux dépenses d'entretien des mineurs et jeunes majeurs
Finances	31-96	15 MF	Arrêté du 2 décembre JO du 7 décembre	Prime de fidélité versée aux agents titulaires d'un compte de dépôt au Trésor public
Intérieur	46-91	12,336 MF	Arrêté du 9 décembre JO du 11 décembre	Aides à la réparation des dégâts occasionnés dans le sud-est de la France par les inondations du début du mois de novembre
Affaires étrangères	34-03	15,587 MF	Arrêté du 27 décembre JO du 30 décembre	Ajustement aux besoins du chapitre « Frais de réception et de voyages exceptionnels » du Président de la République et du Premier ministre

Gestion 1995

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Intérieur	46-91	3 MF	Arrêté du 27 janvier JO du 29 janvier	Aides aux victimes d'inondations survenues dans l'ouest de la France
Justice	37-61	2,577 MF	Arrêté du 12 juin JO du 28 juin	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
Affaires étrangères	34-03	69,12 MF	Arrêté du 14 juin JO du 16 septembre	Frais de réception et voyages exceptionnels : dépenses liées à la présidence française de l'Union européenne (Conseil européen de Cannes), aux grandes réunions internationales (Conférence sur la stabilité en Europe) et à la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage
Outre-mer	46-93	5,5 MF	Arrêté du 12 septembre JO du 13 septembre	Premiers secours aux victimes du cyclone Luis en Guadeloupe (1,5 MF) et soutien financier aux victimes des émeutes en Polynésie (4 MF)
Outre-mer	46-93	26,5 MF	Arrêté du 2 novembre JO du 10 novembre	Secours immédiats aux particuliers et remboursements du plan ORSEC
Affaires étrangères	34-03	16,99 MF	Arrêté du 22 novembre JO du 8 décembre	Frais de réception et voyages exceptionnels (conférence internationale)
Services financiers	31-96	30,5 MF	Arrêté du 8 décembre JO du 14 décembre	Prime de fidélité versée aux titulaires d'un compte de dépôts et remises sur vignettes
Justice	34-33	17,2 MF	Arrêté du 19 décembre JO du 21 décembre	Entretien et rééducation des mineurs et jeunes majeurs

Gestion 1996

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Affaires étrangères	46-91	3 MF	Arrêté du 24 mai JO du 31 mai	Rapatriement des Français de Centrafrique
Affaires étrangères	34-03	76 MF	Arrêté du 4 juin JO du 9 juin	Frais de réception et de voyages exceptionnels (notamment Sommet des pays industrialisés à Lyon)
		6 MF	Arrêté du 24 septembre JO du 28 septembre	Frais de réception et de voyages exceptionnels
		24 MF	Arrêté du 30 octobre JO du 3 novembre	Frais de réception et de voyages exceptionnels
Charges communes	37-04			Financement des partis et groupements politiques : Application de l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique
		2 MF	Arrêté du 23 octobre JO du 30 octobre	Mouvement pour la France
		2 MF	Arrêté du 30 décembre JO du 1 ^{er} janvier	Ligue communiste révolutionnaire
Industrie	37-61	8,3 MF	Arrêté du 29 octobre JO du 6 novembre	Remboursement de TVA par la France relative à l'infrastructure pétrolière (Sté TRAPIL)
Services financiers	31-96	20 MF	Arrêté du 13 décembre JO du 19 décembre	Remises aux débiteurs de tabacs sur vignettes et autres timbres
Intérieur	46-91	0,17 MF	Arrêté du 19 décembre JO du 20 décembre	Premiers secours aux victimes des inondations survenues dans le Tarn-et-Garonne

Gestion 1997

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Intérieur	37-61	180 MF	Arrêté du 7 mai JO du 11 mai	Financement des élections législatives anticipées
Charges communes	46-02	10 MF	Arrêté du 29 juin JO du 9 juillet	Aide aux victimes des affaissements miniers
Affaires étrangères	46-91	3,37 MF	Arrêté du 4 juillet JO du 9 juillet	Rapatriement des ressortissants français de Brazzaville
Affaires étrangères	34-03	30 MF	Arrêté du 19 août JO du 23 août	Réceptions et voyages exceptionnels : sommets du second semestre 1997 : Conseil de l'Europe et sommet de la francophonie à Hanoï
Affaires étrangères	34-03	17 MF	Arrêté du 3 octobre JO du 9 octobre	Réceptions et voyages exceptionnels : notamment sommet de la francophonie à Hanoï (nov. 97)
Charges communes	37-04	4 MF	Arrêté du 8 décembre JO du 18 décembre	Application de l'article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

Gestion 1998

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Outre-mer	46-93	0,388 MF	Arrêté du 30 avril JO du 8 mai	Abondement de la dotation de secours d'extrême urgence
Industrie	37-61	25 MF	Arrêté du 8 juin JO du 12 juin	Remboursement de TVA à la société TRAPIL relative à la gestion des oléoducs de l'OTAN
Charges communes	46-02	6,25 MF	Arrêté du 22 juin JO du 28 juin	Indemnisation des victimes des affaissements miniers de Moutiers (Meurthe-et-Moselle)
Affaires étrangères	34-03 46-91	19 MF 5,097 MF	Arrêté du 15 septembre JO du 19 septembre	Frais de réceptions et voyages exceptionnels, notamment pour le sommet France-Afrique (34-03 : 19 MF) et opérations d'évacuation des ressortissants français de la République démocratique du Congo (46-91 : 5,097 MF)
Services financiers	37-44	29,194 MF	Arrêté du 1 ^{er} octobre JO du 7 octobre	Taxes foncières dues par l'Etat : règlement des arriérés
Affaires étrangères	42-31	122 MF	Arrêté du 23 octobre JO du 31 octobre	Contributions obligatoires de la France : ajustement lié au différentiel de change

Gestion 1999

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Charges communes	46-02	134,98 MF	Arrêté du 1 ^{er} janvier JO du 22 janvier	Indemnisations relatives aux dégâts causés par le cyclone Georges en Guadeloupe, par la sécheresse en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et par divers événements climatiques en Polynésie française
Intérieur	46-91	0,3 MF	Arrêté du 17 février JO du 24 février	Premiers secours aux victimes de l'avalanche de Chamonix (hameau de Montroc-le-Tour)
Affaires étrangères	34-03	27,25 MF	Arrêté du 7 juin JO du 12 juin	Frais de réceptions et de voyages exceptionnels : ajustement lié : - à l'incidence des modifications de la convention passée avec Aéroport de Paris, relative à l'accueil des personnalités, - aux arriérés de la Mission interministérielle pour la célébration du 50 ^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme
Intérieur	46-91	0,2 MF	Arrêté du 24 juin JO du 30 juin	Abondement du chapitre 46-91 « Secours d'extrême urgence aux victimes de sinistres et calamités »
Charges communes	46-02	10,5 MF	Arrêté du 7 juillet JO du 14 juillet	Indemnisations relatives aux dégâts causés par les cyclones Dani et Frank et la dépression Ella, survenus en Nouvelle-Calédonie en février 1999
Intérieur	37-61	63 MF	Arrêté du 20 octobre JO du 28 octobre	Financement du surcoût des élections européennes du 13 juin 1999
Intérieur	46-91	0,5 MF	Arrêté du 15 novembre JO du 24 novembre	Premiers secours aux victimes des inondations survenues dans l'Aude, les Pyrénées-Orientales et le Tarn, en novembre 1999
Affaires étrangères	42-31	25 MF	Arrêté du 17 novembre JO du 24 novembre	Contributions obligatoires de la France : besoin de financement du chapitre, résultant notamment des appels de financement de la MINUK (Mission des Nations Unies au Kosovo)
Industrie	37-61	6 MF	Arrêté du 17 novembre JO du 19 novembre	Remboursement de TVA à la société TRAPIL relative à la gestion des oléoducs de l'OTAN
Intérieur	46-91	1,5 MF	Arrêté du 19 novembre JO du 26 novembre	Premiers secours aux victimes des inondations survenues dans l'Aude, les Pyrénées orientales et le Tarn, en novembre 1999
Outre-mer	46-93	2 MF	Arrêté du 19 novembre JO du 26 novembre	Secours aux victimes de l'ouragan Lenny survenu aux Antilles en novembre 1999
Intérieur	46-91	2 MF	Arrêté du 28 décembre JO du 29 décembre	Secours aux victimes des inondations survenues dans le sud de la France en novembre 1999

Par ailleurs, un décret de virement a été pris à partir de ce chapitre d'un montant de 26 MF au profit du chapitre 37-95 pour le financement du plan POLMAR (JO du 30 décembre 1999).

Gestion 2000

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Intérieur	46-91	62 MF	Arrêté du 5 janvier JO du 21 janvier	Secours d'urgence aux victimes des inondations de novembre 1999 et des tempêtes de décembre 1999 survenues en France métropolitaine
Intérieur	46-91	100 MF	Arrêté du 24 janvier JO du 30 janvier	Secours d'urgence aux victimes des inondations de novembre 1999 et des tempêtes de décembre 1999 survenues en France métropolitaine
Charges communes	46-02	40 MF	Arrêté du 2 février JO du 3 février	Indemnisation des victimes du cyclone Lenny (Guadeloupe et Martinique, 19-20 novembre 1999)

ANNEXE 2

LES DÉPENSES ACCIDENTELLES

Gestion 1990

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : décrets et JO	Objet
Prélèvements	-	46,10 MF	-	Mouvements non publiés au JO.
Mer		AP : 20 MF CP : 30 MF	Décret n° 90-622 du 16/07 JO du 17/07	Tempête en Normandie.
Industrie	Divers chapitres	AP : 5 MF DO/CP:20MF	Décret n° 90-630 du 17/07 JO du 19/07	Financement des opérations de regroupement des services d'administration centrale.
Aménagement du territoire	44-01	1 MF	Décret n° 90-630 du 17/07 JO du 19/07	Création d'une mission de conversion industrielle en Auvergne.
Travail, emploi, santé	Divers chapitres	18,82 MF	Décret n° 90-630 du 17/07 JO du 19/07	Création d'une direction de l'administration générale (DAGEMO) au ministère du Travail
Monnaies et médailles	77-00	8,30 MF	Décret n° 90-1062 du 29/11 JO du 01/12	Impact de rattachement de produits exceptionnels.
Tourisme	34-15	2,5 MF	Décret n° 90-1098 du 10/12 JO du 12/12	Règlement de factures.
Tourisme	34-20	1,287 MF	Décret n° 90-1109 du 11/12 JO du 13/12	Financement des travaux de réfection du SOFTE de Barcelone.
Affaires étrangères	34-98 57-10 42-37	2,58 MF 18 MF 10 MF	Décret n° 90-1221 du 31/12 JO du 01/01/1991	Ambassade de France à Londres - Fonds Kouchner URSS

Gestion 1991

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : décrets et JO	Objet
Prélèvements	-	67,85 MF	-	Mouvements non publiés au JO.
Justice	34-05 37-92	0,425 MF 1,575 MF	Décret n° 91-256 du 07/03 JO du 08/03	Renforcement des moyens des juridictions de la Corse.
Affaires étrangères	42-37	10 MF	Décret n° 91-373 du 18/04 JO du 19/04	Financement de l'aide humanitaire aux réfugiés kurdes.
SGPM	34-98 35-91	0,2045 MF 0,985 MF	Décret n° 91-402 du 26/04 JO du 2 mai	Dépenses exceptionnelles de fonctionnement.
SGPM	37-10	5 MF	Décret n° 91-443 du 14/05 JO du 16/05	Financement du livre blanc sur les retraites.
Affaires étrangères	42-37	40 MF	Décret n° 91-518 du 06/06/ JO du 08/06	Financement de l'aide humanitaire au Bangladesh et aux réfugiés kurdes.
Défense	34-02	25 MF	Décret n° 91-551 du 12/06 JO du 13/06	Financement de l'aide humanitaire aux réfugiés kurdes.
Affaires étrangères	42-37	29,2 MF	Décret n° 91-1024 du 07/10 JO du 08/10	Aide humanitaire aux réfugiés kurdes d'Irak et au Bangladesh.
Urbanisme et logement	37-98 57-91	4,20 MF 5 MF (AP=CP)	Décret n° 91-1237 du 10/12 JO du 11/12	Financement de la réfection des locaux des services extérieurs en Corse endommagés lors d'attentats en été 1991.
Affaires sociales	47-21	20 MF	Décret n° 91-1304 du 26/12 JO du 27/12/92	Interventions en faveur de l'action sociale.
Affaires sociales et intégration	47-21	20 MF	Décret n° 92-14 du 07/01 JO du 08/01/92	Lutte contre la pauvreté.
CAS n° 902-13		19 MF	Décret n° 91-1416 du 31/12 JO du 17/01/92	Fonds de secours et d'extrême urgence.

Gestion 1992

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : décrets et JO	Objet
Prélèvements	-	120,276MF	-	Mouvements non publiés au JO.
Intérieur	67-51	4 MF	Décret n° 92-177 du 26/02 JO du 27/02	Subvention aux communes de : - Noalhat, reconstruction de la mairie détruite à la suite d'un incendie - Pontault-Combault.
SGPM	46-02	1 MF	Décret n° 92-475 du 27/05 JO du 28/05	Financement de la deuxième conférence internationale sur la sécurité, les drogues et la prévention de la délinquance en milieu urbain.
Urbanisme, logement	57-91	20 MF	Décret n° 92-569 du 29/06 JO du 01/07	Déménagement du ministère de la Défense.
CAS n° 902-13		5 MF	Décret n° 92-705 du 23/07 JO du 25/07	Abondement du fonds de secours : indemnités suite à la sécheresse en Guadeloupe.
Charges communes	20-52 20-53	0,20 MF 1 MF	Décret n° 92-775 du 07/08 JO du 08/08	Couverture des frais spécifiques au référendum du 20/09/92 relatif à la ratification du traité d'Union européenne (Conseil constitutionnel).
SGPM	42-37 37-10	6 MF 9 MF	Décret n° 92-774 du 07/08 JO du 08/08	Financement de dépenses liées au référendum portant ratification du traité d'Union européenne.
Affaires étrangères	34-90	7,5 MF	Décret n° 92-917 du 07/09 JO du 08/09	Financement des dépenses au titre des frais de déplacement des agents de ce ministère.
Services financiers	57-90	8,5 MF	Décret n° 92-1161 du 20/10 JO du 22/10	Travaux de réfection de divers locaux appartenant aux Douanes et à la Comptabilité publique, endommagés lors de manifestations.
CAS n° 902-13		20 MF	Décret n° 92-1243 du 26/11 JO du 28/11	Indemnisation de personnes mal assurées et d'entreprises familiales, victimes des inondations du sud-est (septembre 1992).
SGPM	37-10	4 MF	Décret n° 92-1347 du 23/12 JO du 24/12	Financement de la campagne de communication sur les mesures en faveur du logement.
Affaires étrangères	42-32	20 MF	Décret n° 92-1468 du 31/12 JO du 13/01/93	Contribution de la France au fonds humanitaire d'urgence des Nations Unies.
CAS n° 902-13		20 MF	Décret n° 92-1484 du 13/12 JO du 13/01/93 Rectif. JO du 16/01/93	Abondement du fonds de secours aux victimes de sinistres et de calamités (cyclone WASA et complément pour Vaison-la-Romaine)

Gestion 1993

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : décrets et JO	Objet
Prélèvements	-	95,776 MF	-	Mouvements non publiés au JO.
Charges communes	20-53	0,50 MF	Décret n° 93-452 du 23/03 JO du 25/03	Tenue de la IXe Conférence des cours constitutionnelles européennes du 10 au 13 mai 1993 à Paris.
Charges communes	20-61	0,50 MF	Décret n°93-452 du 23/03 JO du 25/03	Frais d'installation et de fonctionnement de la commission d'instruction de la Haute cour de Justice.
CAS n° 902-13 DOM-TOM	67-54	21 MF 11,2 MF	Décrets n° 93-879 du 02/07 JO du 03/07 Décrets n° 93-876 du 30/06 JO du 02/07	Indemnisation des victimes du cyclone COLINA de la Réunion (19 et 20 janvier 1993).
Mer	44-36	20 MF	Décret n° 93-760 du 29/03 JO du 30/03	Mesures de compensation au bénéfice des marins pêcheurs.
Services financiers	57-90	23,2 MF	Décret n° 93-886 du 05/07 JO du 07/07	Réfection d'immeubles DGI et CP endommagés par des incidents intervenus fin 1992.
CAS n° 902-13		30 MF	Décret n° 93-1045 du 06/09 JO du 07/09	Dispositif d'aide et indemnisation des sinistrés du Nord-Vaucluse (inondations de septembre 92).
DOM-TOM CAS n° 902-13	Divers chapitres	9,6 MF 7,5 MF	Décret n° 93-1187 du 25/10 JO du 27/10	Indemnisation des dommages causés par le tremblement de terre survenu en mars 1993 à Futuna.
Divers ministères	Divers chapitres	30 MF	Décret n° 93-1158 du 11/10 JO du 13/10	Financement du débat national sur l'aménagement du territoire.

Gestion 1994

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Prélèvements		94,777MF		Mouvements non publiés au JO.
CAS n° 902-13		20MF	Décret n° 94-172 du 25/02 JO du 27/02	Contribution de l'Etat aux réparations de dommages causés par la grêle dans le département du Nord (Juillet 1993).
Mer	35-33	5MF	Décret n° 94-230 du 21/03 JO du 23/03	Remise en état du littoral de la Manche et de l'Atlantique (détonateurs, sachets de pesticides,...).
Urbanisme	34-96 34-98 57-91	0,88MF 1,27MF 1,45MF	Décret n°94-1060 du 09/10 JO du 11/12	Remise en état des locaux et du matériel des DDE de Haute-Corse et Corse du Sud (attentats des 11 et 17 août 1994).
Anciens combattants	34-95	6MF	Décret n°94-1114 du 21/12 JO du 23/12	Moyens informatiques pour la mise en œuvre de l'allocation de préretraite des anciens combattants de l'AFN.
Recherche	43-80	8MF	Décret n° 94-1127 du 22/12 JO du 27/12	Versement de décembre d'allocations de recherche.
Affaires étrangères	42-37	3MF	Décret n° 94-1246 du 30/12 JO du 12/01/95	Interventions de politique internationale : colloque sur la paix au Proche-Orient.

Gestion 1995

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Prélèvements		95,643MF		Mouvements non publiés au JO.
Mer	53-32	2,8MF	Décret n° 95-907 du 10/08 JO du 12/08	Remplacement de la vedette de surveillance des affaires maritimes détruite par attentat dans le port de Bastia en mars 1995.
Logement	34-30	6,6MF	Décret n° 95-1187 du 06/11 JO du 09/11	Financement de la campagne de communication sur le prêt à taux zéro.
Outre-mer	67-54	48,9MF	Décret n° 95-1243 du 24/11 JO du 26/11	Financement d'une aide exceptionnelle aux collectivités locales et structures intercommunales de Guadeloupe pour la remise en état de réseaux aquifères endommagés par les cyclones Luis et Marylin.
SGPM	57-02	1MF	Décret n° 95-1295 du 18/12 JO du 20/12	Financement des travaux de réfection de l'hôtel de Broglie aux fins d'installation du cabinet du ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.
Enseignement supérieur	43-71	40MF	Décret n° 95-1396 du 29/12 JO du 31/12	Paiement des bourses sur critères sociaux de décembre 1995.

Gestion 1996

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Prélèvements		95,473MF		Mouvements non publiés au JO.
Intérieur	67-54	7MF	Décret du 19/04 JO du 21/04	Prise en charge par l'Etat de la reconstruction de l'école de Puisserguier (Hérault) endommagée par les inondations de janvier 1996
Santé et services communs	34-98	22MF	Décret du 13/05 JO du 15/05	Financement de la campagne de communication sur la réforme de la sécurité sociale
Urbanisme et services communs	57-91	2MF	Décret du 23/05 JO du 25/05	Réfection des bâtiments des services extérieurs de l'équipement en Corse, endommagés par des attentats.
SGPM- Commerce et artisanat	37-10 34-95	1,375MF 5,308MF	Décret du 25/11 JO du 27/11	Action de communication en direction des PME.
Intérieur	34-41	1MF	Décret du 26/12 JO du 31/12	Renforcement des moyens d'enquête et de surveillance de la police nationale dans le cadre de la mise en œuvre du plan Vigipirate.
Justice	57-11 57-51	9,5MF 2,5MF	Décret du 27/11 JO du 21/12	Reconstruction du TGI de Roanne, consécutive aux dégâts causés par un incendie d'origine criminelle. Remise en état des locaux du TA de Limoges, consécutive à un attentat.

Gestion 1997

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Prélèvements		142,117MF		Mouvements non publiés au JO.
SGPM	34-95	3,5MF	Décret n° 97-250 du 18/03 JO du 20/03	Participation exceptionnelle au financement de l'AFP
CAS n° 902-13		30,17MF	Décret n° 97-249 du 18/03 JO du 20/03	Indemnisation des producteurs de bananes de Guadeloupe sinistrés par le cyclone Hortense.
USC	57-91	2 MF	Décret n° 97-448 du 05/05 JO du 07/05	Financement des études de maîtrise d'ouvrage pour la reconstruction du bâtiment de la DDE de Solenzara (Haute-Corse) détruit par attentat à l'automne 1990.
CAS n° 902-13		9,68MF	Décret n° 97-992 du 28/10 JO du 30/10	Indemnisation des agriculteurs victimes des cyclones à Wallis-et-Futuna et à la Réunion

Gestion 1998

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Prélèvements		102,27MF		Mouvements non publiés au JO.
CAS n° 902-13		16,006MF	Décret n° 98-308 du 22/04 JO du 24/04	Indemnisation des victimes des cyclones RON (Wallis-et-Futuna), MARTIN et OSEA (Polynésie française) et DEBBY (Guadeloupe).
SGPM	31-96	1MF	Décret n° 98-363 du 12/05 JO du 14/05	Mission d'études sur la spoliation des Juifs de France.
CAS n° 902-13		4,574MF	Décret n° 98-708 du 17/08 JO du 19/08	Indemnisation des victimes des fortes pluies de février 1998 à la Réunion.
Charges communes	37-03	8MF	Décret n° 98-887 du 05/10 JO du 07/10	Études relatives à des opérations de restructuration du secteur public.
Mer	63-30	10MF	Décret n° 98-8932 du 07/10 JO du 09/10	Réparation des dommages causés par les tempêtes aux ouvrages de défense contre la mer sur le littoral du Languedoc-Roussillon et de Camargue.
Santé et solidarité	47-21	100MF	Décret n° 1113 du 09/12 JO du 10/12	Aide sociale d'urgence : aide aux personnes en situation d'exclusion sociale via les CASU (commissions de l'action sociale d'urgence).

Gestion 1999

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : arrêtés et JO	Objet
Prélèvements		113,76MF		Mouvements non publiés au JO.
Services financiers	57-90	7,7MF	Décret du 01/04 JO du 02/04	Travaux d'urgence au château de Villers-Cotterêts.
Affaires étrangères	41-03	20MF	Décret du 23/04 JO du 24/04	Financement urgent des travaux supplémentaires concernant l'immeuble d'accueil du Parlement européen à Strasbourg (remise de l'immeuble au Parlement à la mi-juin).
Affaires étrangères	42-32 42-37	20MF 215MF	Décret du 29/04 JO du 30/04	Plan humanitaire français en faveur des réfugiés du Kosovo.
Plan	34-98	1,4MF	Décret du 04/06 JO du 30/04	Ajustement des moyens de fonctionnement du Commissariat général du Plan, sur : - travaux urgents de remise aux normes de sécurité des locaux de la rue de Martignac (0,4MF), - financement des moyens nécessaires à assurer les missions nouvelles confiées au Plan par le Gouvernement (IMF).
Sécurité routière	37-06	15MF	Décret du 25/06 JO du 26/06	Campagne de communication
Charges communes	20-62	0,48MF	Décret du 05/07 JO du 06/07	Cour de justice de la République : dépenses exceptionnelles résultant du procès du sang contaminé (février-mars 1999).
Outre-mer	67-54	6,7MF	Décret du 12/07 JO du 13/07	Indemnisation des dégâts causés aux équipements communaux, suite aux fortes pluies survenues en Polynésie française, en février 1998, et au passage du cyclone Frank en Nouvelle-Calédonie, en février 1999.
Santé et solidarité Jeunesse et sports	34-98 47-11 43-90	1,833MF 4MF 10Mf	Décret du 02/08 JO du 04/08	Éclipse solaire du 11 août 1999 : - financement de l'achat de un million de paires de lunettes de protection, sur chapitre 34-98 du budget santé et solidarité, - financement de la campagne de communication du Comité français d'éducation pour la santé « éclipse : attention danger », sur chapitre 47-11 du budget santé et solidarité, - financement de l'achat de 3 millions de paires de lunettes de protection pour les centres de vacances et de loisirs et

				subventions à diverses associations d'astronomie pour la campagne de communication et d'animation relative à l'éclipse, sur chapitre 43-90 du budget Jeunesse et sports
Urbanisme et logement	34-30	15MF	Décret du 08/08 JO du 12/08	Financement des premières mesures d'urgence relatives au saturnisme (mise en œuvre des décrets d'application du 9/6/99 relatifs à la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion).
Équipement Services communs	34-96 34-97	0,452MF 1,46MF	Décret du 08/09 JO du 09/09	Mise en place de la mission de préfiguration de la Plaine de France
Charges communes	37-03	10MF	Décret du 08/09 JO du 09/09	Études urgentes dans le cadre de diverses opérations de restructuration du secteur public.
Intérieur	31-98	2,4MF	Décret du 24/09 JO du 25/09	Financement de vacations dans les préfectures, afin de faire face à l'accroissement des demandes de délivrance de cartes nationales d'identité.
Environnement	57-10	10MF	Décret du 21/12 JO du 28/12	Financement par le fonds POLMAR de la coordination des actions de lutte contre la pollution due au naufrage du pétrolier Erika.

Gestion 2000

Ministère	Chapitre	Montant	Dates : décrets et JO	Objet
Prélèvements	-	37,40 MF	-	Mouvements non publiés au JO.
Environnement	57-10	90 MF	Décret du 24/01 16/07 JO du 25/01	Abondement du fonds POLMAR, pour le financement des moyens de lutte contre la pollution, suite au naufrage du pétrolier Erika.
Intérieur	67-54	500 MF	Décret du 28/01 JO du 29/01	Aide aux collectivités locales pour la remise en état des biens d'équipement non assurables, suite aux dommages causés par les intempéries de décembre 1999 (tempête et inondations).
Agriculture	36-22 44-36 44-92 61-45	13 MF 125 MF 77 MF 10 MF	Décret du 31/01 JO du 01/02	Financements décidés suite aux dommages causés par les tempêtes de décembre 1999 : - inventaire forestier national - aides aux pêcheurs et conchyliculteurs - travaux de déblaiement des pistes forestières - aide à la création d'aires de stockage du bois
Intérieur	67-54	200 MF	Décret du 03/02 JO du 04/02	Aides aux collectivités locales pour la remise en état des biens d'équipement non assurables, suite aux dommages causés par les tempêtes des 26 et 29 décembre 1999
Intérieur	44-31	20 MF	Décret du 03/02 JO du 04/02	Financement du surcoût de fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours résultant des intempéries de décembre 1999
Tourisme	44-01	15 MF	Décret du 03/02 JO du 04/02	Financement de la campagne de promotion touristique des régions affectées par la pollution consécutive au naufrage du pétrolier Erika, réalisée par Maison de France.
Environnement	57-10	100 MF	Décret du 09/02 JO du 10/02	Abondement du fonds POLMAR, pour le financement des moyens de lutte contre la pollution, suite au naufrage du pétrolier Erika.
Mer	53-30	40 MF	Décret du 09/02 JO du 10/02	Financement de la reconstitution des stocks de matériels du plan POLMAR-Terre (barrages flottants anti-pollution)
Agriculture	44-36 44-92	100 MF 150 MF	Décret du 14/02 JO du 15/02	Financements décidés suite aux dommages causés par les tempêtes de décembre 1999 et le naufrage du pétrolier Erika : - aides aux pêcheurs et conchyliculteurs - aide au financement du transport du bois
Environnement	57-10	100 MF	Décret du 15/03 JO du 16/03	Abondement du fonds POLMAR pour le financement de la poursuite de la lutte contre la pollution, suite

				au naufrage du pétrolier Erika.
--	--	--	--	---------------------------------