

N° 86

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME IV

ANALYSE SYNTHÉTIQUE DES CRÉDITS ET PRINCIPALES OBSERVATIONS

DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^{ème} législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I - BUDGETS CIVILS	
A. BUDGET GÉNÉRAL	
Affaires étrangères et coopération	
. <i>Affaire étrangères (Rapporteur spécial : M. Jacques Chaumont)</i>	7
. <i>Participation de la France au budget des communautés européennes (Rapporteur spécial : M. Denis Badré)</i>	19
. <i>Coopération (Rapporteur spécial : M. Michel Charasse)</i>	33
Agriculture, pêche et alimentation (<i>Rapporteur spécial : M. Joël Bourdin</i>)	51
Aménagement du territoire, Ville et Intégration	67
I - <i>Aménagement du territoire (Rapporteur spécial : M. Roger Besse)</i>	67
II - <i>Ville et Intégration (Rapporteur spécial : M. Philippe Marini)</i>	83
Anciens Combattants et victimes de Guerre (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Baudot</i>)	103
Communication	115
. <i>Communication audiovisuelle (Rapporteur spécial : M. Jean Cluzel)</i>	115
. <i>Presse (Rapporteur spécial : M. Jean Cluzel)</i>	137
Culture (<i>Rapporteur spécial : M. Maurice Schumann</i>)	153
Économie et finances	173
. <i>Charges communes (Rapporteur spécial : M. Claude Belot)</i>	173
. <i>Services financiers (Rapporteur spécial : M. Alain Richard)</i>	191
. <i>Commerce extérieur (Rapporteur spécial : Mme Maryse Bergé-Lavigne)</i>	215
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	227
I - <i>Enseignement scolaire (Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard Delong)</i>	227
II - <i>Enseignement supérieur (Rapporteur spécial : M. Jean-Philippe Lachenaud)</i>	253
III - <i>Recherche (Rapporteur spécial : M. René Trégonët)</i>	271

Environnement (<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Adnot</i>).....	291
Équipement, Logement, Transports et Tourisme	309
I - Urbanisme et services communs (<i>Rapporteur spécial : M. Henri Collard</i>)	309
II - Transports :	317
. Transports terrestres (<i>Rapporteur spécial : M. Auguste Cazalet</i>).....	317
. Routes et Sécurité routière (<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Miquel</i>)	327
. Transport aérien et Météorologie (<i>Rapporteur spécial : M. Yvon Collin</i>)	339
III - Logement (<i>Rapporteur spécial : M. Henri Collard</i>).....	349
IV - Mer.....	361
. Marine marchande (<i>Rapporteur spécial : M. René Régnault</i>).....	361
. Ports maritimes (<i>Rapporteur spécial : M. Marc Massion</i>).....	373
V - Tourisme (<i>Rapporteur spécial : M. Paul Loridant</i>).....	381
Fonction publique et Réforme de l'Etat (<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Marini</i>)	393
Industrie, Poste et Télécommunications	409
. Industrie (<i>Rapporteur spécial : M. Bernard Barbier</i>).....	409
. Poste, télécommunications et espace (<i>Rapporteur spécial : M. René Trégouët</i>).....	423
Intérieur et décentralisation.....	431
I - Sécurité (<i>Rapporteur spécial : M. Guy Cabanel</i>).....	431
II - Collectivités locales et décentralisation (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Mercier</i>)	447
Jeunesse et sports (<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Masseret</i>).....	483
Justice (<i>Rapporteur spécial : M. Hubert Haenel</i>)	497
Outre-mer (<i>Rapporteur spécial : M. Roland du Luart</i>)	515
Petites et moyennes entreprises, commerce et artisanat (<i>Rapporteur spécial : M. René Ballayer</i>)	535
Services du Premier Ministre	551
I - Services généraux (<i>Rapporteur spécial : M. Henri Torre</i>).....	551
II - Secrétariat général de la défense nationale (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Sergent</i>)	559
III - Conseil économique et social (<i>Rapporteur spécial : M. Claude Lise</i>).....	567

IV - Plan (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Moreigne</i>).....	575
Travail et Affaires sociales.....	583
. Travail (<i>Rapporteur spécial : M. Emmanuel Hamel</i>).....	583
. Santé publique et services communs, action sociale et solidarité (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Oudin</i>).....	605

B. BUDGETS ANNEXES

Aviation civile (<i>Rapporteur spécial : M. Yvon Collin</i>).....	627
Journaux officiels (<i>Rapporteur spécial : Mme Marie-Claude Beaudeau</i>).....	643
Légion d'honneur, ordre de la Libération (<i>Rapporteur spécial : M. René Régnauld</i>).....	649
Monnaies et médailles (<i>Rapporteur spécial : M. Alain Richard</i>).....	655
Prestation sociales agricoles (<i>Rapporteur spécial : M. Joël Bourdin</i>).....	663

II - DÉFENSE

Exposé d'ensemble et dépenses en capital (<i>Rapporteur spécial : M. Maurice Blin</i>).....	679
Dépenses ordinaires (<i>Rapporteur spécial : M. François Trucy</i>).....	691

III - AUTRES DISPOSITIONS

Comptes spéciaux du Trésor (<i>Rapporteur spécial : M. Yann Gaillard</i>).....	701
--	-----

AVANT-PROPOS

Le présent recueil rassemble les documents de présentation synthétique des fascicules budgétaires ainsi que les principales observations des rapporteurs spéciaux de la commission des finances.

Il est destiné à offrir une vision d'ensemble des dépenses du budget de l'Etat.

I - BUDGETS CIVILS

A. BUDGET GÉNÉRAL

Affaires étrangères et coopération

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le budget des affaires étrangères pour 1997 s'élève, en crédits de paiement, à **14,44 milliards de francs**, en diminution de près de 4 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

Les autorisations de programme demandées atteignent 260 millions de francs, en diminution de 14,9 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

Comme les années précédentes, le budget des affaires étrangères connaît une évolution spontanée due à l'**effet "change-prix"**. Pour 1997, les mesures d'ajustement liées à cet effet sont évaluées à + 116 millions de francs.

L'effet change-prix en 1997

Une part importante des dépenses du ministère des affaires étrangères est soit réglée en devises, soit consacrée à des rémunérations de personnel en service à l'étranger. La gestion de ce budget est donc soumise conjointement à la variabilité des taux de change et à l'évolution des prix dans les différents Etats où le ministère intervient.

Le problème est de conserver le même pouvoir d'achat à des crédits marqués par cette double variabilité entre la période d'élaboration du budget et celle de son exécution.

Or, depuis plusieurs années, les effets "change nominal" par pays combinés aux effets différentiels de prix sont défavorables au budget du ministère des affaires étrangères. En effet, la dérive des prix est plus forte à l'étranger qu'en France où l'on constate l'un des taux d'inflation les plus faibles du monde.

En 1997, les pertes à prévoir s'élèvent à **116 millions de francs** répartis entre :

- rémunérations : 4,88 millions de francs (dont 1,25 pour la rémunération des enseignants expatriés de l'AEFE),
- dépenses de fonctionnement et d'intervention : 22,95 millions de francs,
- contributions internationales obligatoires : 88,17 millions de francs.

A. PRÉSENTATION PAR TITRE

Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution du budget des affaires étrangères par titre.

(en millions de francs)

	Budget voté pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	7.205,1	7.107,6	- 1,3
Titre IV - Interventions publiques	7.488,1	7.040,2	- 6,0
Total dépenses ordinaires	14.693,2	14.147,8	- 3,7
Dépenses en capital (crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	280,0	270,0	- 3,6
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	60,6	20,0	- 67,0
Total dépenses en capital	340,6	290,0	- 14,9
Total	15.033,8	14.437,8	- 3,96

Tous les titres du budget sont en diminution, marquant ainsi la grande rigueur appliquée aux crédits des affaires étrangères en 1997.

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires accusent une baisse de 3,7 %, les dépenses d'intervention étant plus fortement réduites que les moyens des services.

Ainsi, avec une dotation de 7,11 milliards de francs, les crédits du **titre III** subissent une diminution, de seulement 1,3 %.

Celle-ci résulte de nombreuses **mesures d'économies** :

- consolidation de la régulation budgétaire arrêtée pour 1996 : 112,4 millions de francs,
- mesures d'économies spécifiques complémentaires : 5,3 millions de francs (réduction de 1,75 million des dépenses relatives aux indemnités pour sujétions spéciales des services à l'étranger, diminution de 0,25 million des dépenses relatives aux cantines, ajustement de la subvention à l'OFPPA à hauteur de 3 millions, réduction de 15 % des dépenses de fonctionnement du Haut Conseil de la Francophonie, soit 0,3 million),
- non reconduction de 20,2 millions de francs au titre des dépenses d'informatique et de télématique,
- poursuite de l'application du schéma d'adaptation des réseaux, dont la 4ème tranche comporte la **suppression de 119 emplois**, soit une économie de 45,9 millions de francs.

Certaines **ouvertures de crédits** viennent néanmoins compenser ces mesures d'économies :

- diverses mesures d'ajustement des charges de personnel (extension en année pleine de la 7ème tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique : 2,8 millions, ajustement des crédits de charges sociales : 3,6 millions, ajustement des crédits d'indemnité de l'administration centrale : 1,5 million),
- poursuite de l'application du schéma d'adaptation des réseaux avec un ajustement de 9 millions des crédits de rémunération des auxiliaires locaux qui permettront de procéder à environ 60 recrutements, la création de 10 emplois d'encadrement (3 secrétaires adjoints des affaires étrangères, 3 secrétaires administratifs, 4 secrétaires de chancellerie), des mesures en faveur du fonctionnement des agences consulaires (0,85 million), des

dépenses d'informatique et de télématique (4 millions) et des frais de correspondance (1 million), enfin la poursuite de la réforme du statut des chiffreurs et de certains emplois techniques,

- charge nouvelle pour l'approvisionnement auprès de l'Imprimerie nationale de vignettes infalsifiables au titre de la délivrance des visas à l'étranger, soit 13,27 millions de francs,
- nouvelles prestations relatives au standard téléphonique de l'administration centrale : 9,45 millions de francs.

Les crédits d'interventions du **titre IV** sont en diminution de 6 % en 1997 et atteignent 7,04 milliards de francs.

L'essentiel de cette diminution résulte de l'ajustement négatif de 230 millions de francs des crédits de participation obligatoire de la France à des dépenses internationales, en raison de l'arrêt du financement des forces de maintien de la paix des Nations unies en ex-Yougoslavie.

S'y ajoutent, au titre des **économies** :

- la consolidation de la régulation budgétaire arrêtée en 1996 : 207,2 millions de francs,
- une économie complémentaire de 37,4 millions sur les crédits d'action culturelle et d'aide au développement,
- la baisse de 33,8 millions de francs des contributions obligatoires de la France à des organisations à vocation scientifique,
- une diminution de 5,9 millions de francs de l'assistance aux Français à l'étranger et aux réfugiés étrangers en France,
- la non reconduction de 21,2 millions de francs de crédits ouverts par amendements parlementaires.

En contrepartie, il est prévu :

- un ajustement de 55,6 millions de crédits d'action audiovisuelle extérieure pour, notamment, permettre une augmentation de la subvention à Radio France Internationale afin de rééquilibrer sa trésorerie,
- une ouverture de 7,6 millions pour la couverture sociale des volontaires de coopération technique des ONG, conformément au décret du 30 janvier 1995.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital diminuent de près de 15 % par rapport à 1996, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Les moyens nouveaux du **titre V** devront notamment servir à engager la construction de la nouvelle chancellerie à Berlin, à aménager les ambassades de Beyrouth et Bakou, à transférer la chancellerie de Lagos à Abuja et à construire une nouvelle chancellerie à Kigali.

A l'inverse, les dépenses d'investissement de l'administration centrale diminuent de près de 62 % ainsi que les crédits destinés aux instituts et centres culturels, en baisse de 49 %.

Les subventions d'investissement du **titre VI** accordées au titre de la coopération culturelle et de l'aide au développement, qui avaient doublé en 1996, passant de 30 à 60 millions de francs, sont ramenées à 20 millions de francs en 1997.

B. PRESENTATION PAR AGREGAT

Cinq agrégats ont été définis pour permettre l'analyse et le suivi des crédits des affaires étrangères.

Le tableau ci-après en fournit le détail.

(en millions de francs)

	Budget voté pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
01 - Administration centrale	1.512,7	1.462,2	- 3,3
02 - Services et réseaux à l'étranger	4.202,1	4.152,0	- 1,2
03 - Coopération et interventions internationales	6.636,9	6.178,4	- 6,9
04 - Assistance et enseignement	1.692,1	1.686,3	- 0,3
05 - Recherche	990,0	958,9	- 3,1
Total	15.033,8	14.437,8	- 3,96

1. L'administration centrale

Les crédits de l'administration centrale, qui incluent les dotations des services situés à Nantes, représentent environ 10 % du budget des affaires étrangères, soit **1,46 milliard de francs**.

Ils comprennent les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services du ministère des affaires étrangères installés en France métropolitaine, ainsi que les frais de déplacement de ses agents.

Dans le projet de loi de finances pour 1997, ces crédits diminuent de 3,3 %, en raison de 22 suppressions d'emplois (20 contractuels et 2 titulaires) et d'une réduction des crédits de fonctionnement dans le cadre de la participation du ministère à la politique de maîtrise de la dépense publique.

2. Les services et réseaux à l'étranger

Les crédits des services et réseaux à l'étranger constituent près de 30 % du budget des affaires étrangères.

Ils représentent les moyens des services diplomatiques, consulaires et culturels de la France à l'étranger, soit 66 % des effectifs et 70 % des crédits de fonctionnement du ministère.

Au 1er janvier 1996, on comptait 150 ambassades ouvertes, 112 postes consulaires de plein exercice (60 autres sont des sections consulaires d'ambassade), 17 représentations permanentes et 1 bureau à Berlin, soit un total de 280 services ouverts à l'étranger.

Les crédits affectés à ces postes atteignent **4,15 milliards de francs** en 1997, en diminution de 1,2 % par rapport à 1996.

L'essentiel des économies résulte de la suppression de 97 emplois de contractuels et d'une baisse des moyens de fonctionnement au titre de la politique générale de maîtrise de la dépense publique.

3. La coopération et les interventions internationales

Cet agrégat est le plus important du budget des affaires étrangères avec 43 % des crédits, soit **6,18 milliards de francs**. Dans le projet de loi de finances pour 1997, il est aussi celui qui diminue le plus fortement, de près de 7 %.

Il regroupe **cinq catégories de crédits** :

- les crédits de coopération culturelle, scientifique et technique, y compris les crédits destinés à l'audiovisuel extérieur, soit 3,03 milliards de francs (- 2,9 % par rapport à 1996),
- les crédits de réceptions et voyages officiels ainsi que d'organisation en France de conférences internationales, soit 156,3 millions de francs (- 1,3 % par rapport à 1996),
- la formation et l'assistance technique militaire, soit 85,5 millions de francs (- 3,3 % par rapport à 1996),
- les contributions -obligatoires ou volontaires- au financement d'organisations internationales, soit 2,7 milliards de francs (- 9,7 % par rapport à 1996),
- les crédits de politique internationale, destinés principalement aux opérations d'urgence et aux subventions aux ONG, soit 116,7 millions de francs (- 17,8 % par rapport à 1996).

Les principales diminutions affectent les contributions internationales obligatoires du fait de l'arrêt de la force de maintien de la paix des Nations-Unies en ex-Yougoslavie, ce qui représente une économie de 230 millions de francs, et les crédits du Fonds d'urgence humanitaire, en baisse de 15 % à 84,6 millions de francs, et de subventions à divers organismes (- 35,2 %).

Par ailleurs, comme les années précédentes, les contributions volontaires à des dépenses internationales sont en diminution de près de 60 millions de francs, soit de 14,8 %.

Le reste des efforts budgétaires est concentré sur les crédits de coopération culturelle, scientifique et technique -partie la plus "opérationnelle" du budget des affaires étrangères- qui doivent participer pleinement à l'effort de rigueur voulu par le gouvernement.

4. L'assistance et l'enseignement

Cet agrégat regroupe les interventions du ministère des affaires étrangères en faveur des Français à l'étranger et des étrangers en France, ainsi que les crédits destinés au réseau des établissements publics en charge de l'enseignement français à l'étranger.

Il représente près de 12 % du budget des affaires étrangères. Avec une dotation de **1,69 milliard de francs**, il est le seul agrégat du budget à être pratiquement reconduit par rapport à 1996.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) progresse de 1,8 % à 1,44 milliard de francs. Elle est répartie entre 209 établissements scolaires et permet l'attribution d'un peu plus de 15.000 bourses d'études.

Parmi les autres crédits, la subvention à l'Office universitaire et culturel français pour l'Algérie baisse de 75 % à 7,7 millions de francs. La subvention à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) diminue de 7,3 % à 101,9 millions de francs. L'assistance en faveur des Français à l'étranger et des réfugiés et apatrides est pratiquement stable à 129,9 millions de francs.

5. La recherche

Cet agrégat regroupe moins de 7 % des crédits du budget des affaires étrangères avec **958,9 millions de francs**. Il regroupe des crédits consacrés à :

- la recherche et les échanges scientifiques et technologiques, soit 27,8 millions de francs (- 15 % par rapport à 1996),
- les contributions obligatoires et volontaires aux organismes à vocation scientifique internationaux, soit 931,1 millions de francs (- 2,7 % par rapport à 1996).

Les principales contributions sont versées au Centre d'étude et de recherche nucléaire (CERN), soit 718,2 millions de francs, à l'Organisation européenne pour les recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (131 millions de francs) et à l'Organisation européenne de biologie moléculaire (40 millions de francs).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. DES ACTIVITES REGALIENNES SOUMISES A LA PLUS GRANDE RIGUEUR

Le ministère des affaires étrangères a la responsabilité de la politique extérieure de la France et, en particulier, la charge d'assurer son rayonnement dans le reste du monde. Cette activité est au coeur des missions régaliennes de l'Etat : elle ne peut être sous-traitée ni, a fortiori, privatisée.

C'est pourquoi il apparaît regrettable de voir ce budget soumis à la plus extrême rigueur. S'il est naturellement nécessaire de rechercher des économies dans le contexte actuel difficile des finances publiques, les réductions de crédit effectuées ne doivent toutefois pas entraver le bon fonctionnement des missions essentielles de l'Etat.

Ainsi, les efforts faits cette année par le ministère des affaires étrangères, à la suite des économies déjà réalisées au cours des exercices passés, ne pourront être reconduits à l'avenir sans entraîner une véritable remise en cause des actions du ministère.

B. UN BUDGET "OPERATIONNEL" FORTEMENT REDUIT

Parmi les crédits des affaires étrangères, dont l'essentiel concerne des dépenses de fonctionnement, la part réservée aux actions de coopération culturelle et de développement est assez limitée. Elle représente environ 20 % du budget, soit un peu plus de 3 milliards de francs.

Or, au cours des derniers exercices, cette partie "opérationnelle" des crédits a été systématiquement réduite alors que le budget global du ministère des affaires étrangères progressait ou restait stable. Ainsi, ce sont les dépenses d'intervention du ministère qui, à titre principal, ont fait les frais de la rigueur budgétaire de ces dernières années.

Evolution des crédits des affaires étrangères

(en milliards de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budget global	14,09	14,92	14,69	15,14	15,13	14,44
Budget "opérationnel" d'action culturelle et du développement	3,34	3,53	3,16	3,33	3,13	3,03

C. L'URGENCE D'UNE REFLEXION A LONG TERME

La volonté de maîtriser les finances publiques s'inscrivant dans la durée, il apparaît avec évidence que d'autres efforts seront nécessaires, ce qui rend urgent de mener rapidement une réflexion approfondie sur l'adaptation des moyens aux missions de l'Etat, en particulier dans le domaine de la politique extérieure.

Plusieurs pistes pourraient à cet égard être étudiées et notamment :

- **l'adaptation du réseau des postes français à l'étranger** -le réseau le plus étendu du monde : faut-il maintenir tous les postes consulaires actuellement ouverts, en particulier dans les pays d'Europe ? Jusqu'où peut-on aller dans le regroupement des consulats et des postes d'expansion économique ? Comment harmoniser les efforts entre les postes d'expansion économique et les chambres de commerce et d'industrie ? Est-il nécessaire d'engager de coûteux travaux de construction d'une chancellerie à Berlin avec les avancées de l'Union européenne ?

- **le rôle d'une ambassade dans 15 ou 20 ans**, au regard notamment des zones géographiques d'implantation : Europe, autres pays industrialisés, Afrique, Asie, Amérique latine ;

- **les interventions prioritaires pour développer la présence française à l'étranger** : certaines régions du monde connaîtront durablement une croissance plus forte que la France et ses voisins européens. Il est important d'y encourager la présence française et, pour cela, une analyse des moyens à mettre en oeuvre est nécessaire : écoles et lycées français, soutien des PME dans leur recherche de marchés étrangers, etc...

D. SE DONNER LES MOYENS D'ETRE PLUS PRESENTS EN ASIE

Le continent asiatique, et en particulier les pays d'Asie du Sud Est, ont été définis comme prioritaires par le gouvernement pour son action extérieure.

La présence française y est en effet encore trop faible alors que les marchés de ces pays recèlent de grandes possibilités que les entreprises françaises doivent pouvoir exploiter.

Pour remplir cet objectif, votre rapporteur estime que l'action menée dans cette région du monde par la France est encore trop timide.

Il conviendrait en effet :

- pour les Français expatriés, de **renforcer le réseau des établissements scolaires** (les écoles et lycées de Bangkok, Singapour, Djakarta et Kuala-Lumpur sont très insuffisants : délabrement ou trop faible capacité d'accueil) ;

- de **revoir la politique d'accueil des étudiants** asiatiques en France (le "marché" de l'enseignement supérieur est aujourd'hui récupéré par l'Australie qui a créé les infrastructures et conditions d'accueil adaptées) ;

- de **repenser la politique audiovisuelle** française en direction de ces pays où les traditions, goûts et centres d'intérêt particuliers rendent la programmation actuelle peu attractive ;

- de **renforcer l'ambassade de France à Pékin** dont les moyens sont insuffisants pour faire face à l'évolution économique et à l'ouverture politique du pays.

Affaires étrangères et coopération

**PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES**

(ARTICLE 32 du PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997)

Rapporteur spécial : M. Denis BADRÉ

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du budget des Communautés européennes est évalué par l'article 32 du projet de loi de finances pour 1997 à 87 milliards de francs

I. PRESENTATION GENERALE

**A. LE PROJET DU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES
POUR 1997**

1. Les dépenses du projet de budget pour 1997

(Millions courants)

Rubrique des perspectives financières	Budget 96		APB 97		Projet de budget 1997		Ecart/APB		1997/1996
	CE	CP	CE	CP	CE	CP	CE	CP	
PAC	40.828	40.828	41.805	41.805	40.805	40.805	-1.000	-1.000	-23
marge	0		0				0		0
Actions structurelles	29.131	28.754	31.477	27.300	31.477	26.300	0	0	546
fonds structurels	26.579	23.727	28.620	24.866	28.620	23.866	0	-1.000	139
fonds de cohésion	2.444	192	2.749	2.326	2.749	2.326	0	-1.000	2134
marge	0		0		0				0
Politiques internes	5.324	5.032	5.523	5.190	5.255	4.820	-268	-370	-212
marge	13		80		348				0
Actions extérieures	5.261	4.292	5.528	4.047	5.310	4.047	-218	-389	-185
marge	3		94		312				0
Dépenses administratives	4.129	4.129	4.369	4.369	4.245	4.245	-125	-125	116
marge	62		-17		107				0
Réserves	1.152	1.152	1.158	1.158	1.158	1.158	0	0	6
Compensations	701	701	212	212	212	212	0	0	-489
TOTAL	86.526	81.808	90.072	86.291	88.462	81.808	-1.611	-2377	-241
MARGE (CE)/PNB EUR 15 (CP)	79	1.185	157	205	768	1.185			

Le tableau ci-dessus présente les prévisions de dépenses du projet de budget des Communautés européennes.

Leur total s'élève à 81,647 milliards d'écus. Les dépenses sont stabilisées par rapport à 1996.

a) Les dépenses agricoles

L'inflexion des dépenses agricoles serait de 23 millions d'écus par rapport à l'an dernier.

Les crédits inscrits à ce titre reçoivent les différentes affectations suivantes :

- les aides directes au revenu s'élèvent à 25,5 milliards d'écus (62,6 % du total). Sous l'effet de la réforme de la politique agricole commune, décidée en 1992, la part des aides directes dans le budget du FEOGA s'accroît ;
- les crédits d'intervention se montent à 7,4 milliards d'écus et diminuent le relais étant pris les aides directes ;
- les crédits de soutien des exportations (5,9 milliards d'écus ; contre 7,1 l'an dernier) se réduisent depuis 1993 en raison de la diminution de l'écart entre les prix communautaires et les prix mondiaux ;
- les mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC (1,8 milliard d'écus) s'infléchissent par rapport à l'exercice précédent (- 400 millions d'écus).

b) Les dépenses d'actions structurelles

L'accroissement des dépenses non-obligatoires tranche avec la stabilité des dépenses obligatoires. De ce fait, la part de ces dépenses dans le total tend vers 50 %.

Les dépenses de la rubrique "Actions structurelles" augmentent de 2,3 %.

Cette évolution est la conséquence de la décision prise en 1992 de porter le montant des fonds structurels au niveau de 176,4 milliards d'écus (au prix de 1992) au cours de la période 94-99 et de la décision prise par le Conseil européen d'Edimbourg, d'inscrire d'office dans le budget le montant des plafonds résultant des perspectives financières.

Le montant des crédits de paiement s'établirait à 26,3 milliards d'écus, dont 23,8 milliards d'écus pour les fonds structurels, et 2,3 milliards d'écus pour le fonds de cohésion.

Les objectifs des fonds structurels sont au nombre de six :

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement (*objectif 1*) ;
- reconvertir les zones industrielles en déclin (*objectif 2*) ;
- combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail (*objectif 3*) ;
- faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'adaptation des systèmes de production (*objectif 4*) ;
- accélérer l'adaptation des structures agricoles et de la pêche (*objectif 5a*) ;
- faciliter le développement et l'ajustement structurel des zones rurales (*objectif 5b*).
- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions connaissant une très faible densité de population" (*objectif 6*).

Les masses financières en jeu sont considérables. Elles représentent 0,45 % du PIB communautaire.

L'essentiel des crédits serait alloué à la réalisation de l'objectif n° 1 qui avec 16,6 milliards d'écus représentent plus de 50 % des actions.

c) Les politiques internes et les actions intérieures

● Les politiques internes

Les politiques internes bénéficieraient de crédits de paiement pour un montant de 4,820 milliards d'écus.

La baisse de ces dépenses serait de 4,2 %.

Parmi les politiques internes, c'est aux actions dans le domaine de la **recherche et du développement technologique** que revient l'essentiel des crédits. Leur montant serait de **3,071 milliards d'écus** en diminution de **4,9 %** par rapport à 1996.

En augmentation de **19,3 %** par rapport à 1996, les crédits d'engagement prévus au titre des **réseaux transeuropéens** s'élèveraient à

489 millions d'écus. Mais les crédits de paiement seraient d'un montant sensiblement inférieur : 396 millions d'écus.

Les crédits disponibles pour les **autres politiques internes** seraient en **repli** de l'ordre de **15,4 %** par rapport à 1996. Cette diminution affecterait en particulier les actions relatives à la formation, à l'information et à l'environnement.

② Les actions extérieures

Les dépenses prévues au titre des actions extérieures s'élèveraient à 4.107 millions d'écus en crédits de paiement si l'on en exclut les crédits de la réserve pour aides d'urgence. Elles baisseraient de 4,3 %.

Dans ces dépenses la « part du lion » revenait traditionnellement aux dépenses de **coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale et les Etats indépendants de l'ancienne Union soviétique.** Cette année, le montant des crédits consacrés à la politique méditerranéenne de l'Europe serait proche (1 milliard d'écus) de ceux consacrés à l'Est du continent (1,273 milliard d'écus).

2. Les recettes

Les recettes de la Communauté pour 1997¹

Origine des recettes	Projet de budget 1997 (Mécus)	%
Prélèvements agricoles	786,1	1,0
Cotisations sucre/isoglucose	1.229,4	1,5
Droits de douane	12.203,2	15,1
Ressources propres TVA	34.587,7	42,7
Ressources propres fondées sur le PNB	32.224,2	39,8
Excédents disponibles		-
TOTAL	81.030,6	100,00
Recettes diverses	615,7	

¹ Les pourcentages sont calculés hors recettes diverses

Le montant total des "ressources propres" s'élève à 1,16 % du PNB communautaire contre 1,1889 % en 1996.

Il est inférieur au plafond de ressources désormais en vigueur : 1,24 %.

Le tableau ci-après rappelle l'évolution de la structure des ressources des Communautés.

**Evolution de la structure des ressources des
Communautés européennes**

	1995	1996	1997
Prélèvements agricoles et sucre	2,6	2,4	2,5
Droits de douane	17,2	15,8	14,9
Taxe sur la valeur ajoutée	52,9	48,9	42,4
Ressource complémentaire.....	20,5	32,2	39,5
Excédent disponible	6,2	--	--
Divers	0,6	0,7	0,7
Total	100	100	100

***B. LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES***

Le montant de la contribution française au budget des Communautés européennes est évalué à 87 milliards de francs.

Par rapport à l'évaluation de notre contribution qui avait été faite en loi de finances initiale pour 1996, le prélèvement sur recettes baisserait de 2 milliards de francs.

Mais, par rapport à la situation réellement observée en 1995, il s'accroîtrait de 4,5 milliards de francs.

C. L'EVOLUTION DU PRELEVEMENT SUR RECETTES

Evolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes

(millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Prévision (PLF)	63.5	70.7	84.2	83.4	90.8	88.0	89.0	87.0
Réalisation	56.1	74.7	72.6	76.9	78.2	78.2	82.5	
Ecart	- 7.3	+ 3.9	- 11.6	- 6.4	- 8.4	- 9.8	- 6.5	

*Estimation

Entre 1990 et 1994, l'accroissement du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes aura été de 39 %.

Depuis, le prélèvement a fort peu progressé.

Depuis 1992, la part du prélèvement dans le PIB apparaît stabilisée.

Evolution pour la France du prélèvement communautaire rapporté au PIB

	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁾
Prélèvement communautaire (mf)	72.6	76.9	82.3	78.22	82.50	87.00 ¹⁾
PIB (mdf)	6.999	7.077	7.389	7.674	7.893	8.170

Prélèvement communautaire/PIB	1,04 %	1,09 %	1,1 %	1,01 %	1,04 %	1,06 %
-------------------------------	--------	--------	-------	--------	--------	--------

1) Estimation provisoire

Il est à noter que cette stabilisation relative provient moins d'une maîtrise des dépenses communautaires que de la réduction de la part de la France dans le total de son financement qui est passée de 19,6 à 17,8 % entre 1994 et 1997 en raison en particulier de l'élargissement.

D. LA STRUCTURE DU PRELEVEMENT SUR RECETTES

Evolution de la structure de la contribution française au budget des Communautés européennes

(en Mécus)	1993 ⁽¹⁾	1994 ⁽¹⁾	1995 ⁽²⁾	1996 ⁽³⁾	1997 ⁽⁴⁾
Cotisations sucre et isoglucose	321,7	393,7	375,3	355,5	58,3
Prélèvements agricoles	76,9	67,4	49,4	49,9	374,4
Droits de douane	1.485,0	1.408,9	1.476,9	1.336,7	1.432,0
Contribution TVA	6.812,9	7.267,1	7.595,5	7.059,3	6.912,7
Contribution PNB	3.037,4	3.600,8	2.569,9	3.927,9	5.802,7
Sous-total	11.733,9	12.737,9	12.067,0	12.729,3	14.580,1
Frais de perception des ressources propres	-188,4	-187,0	-190,2	-174,2	-186,5
Total des versements effectifs	11.545,5	12.550,9	11.876,8	12.555,1	14.393,6

(1) Source : rapport Cour des Comptes des CE

(2) Source : compte de gestion et bilan financier de la commission pour 1995

(3) Selon BRS 1/96

(4) Selon projet de budget pour 1997, hors prise en compte des conditions prévisionnelles d'exécution du budget 1996

Depuis 1992, la structure du prélèvement sur recettes a évolué considérablement.

La part des prélèvements agricoles et de ceux liés aux cotisations "sucre" serait de 3 % en 1997 contre 3,6 % en 1992.

La part des droits de douane dans le prélèvement de 13,8 % en 1992 serait de 9,8 % l'an prochain.

La contribution TVA qui représentait 68,1 % du total en 1992 en constitue moins de 44,4 % en 1997.

Cette chute résulte de l'application du volet "structurel" de la réforme des ressources propres des Communautés européennes.

En contrepartie, la part de la ressource assise sur le PNB s'accroît vivement : 22,1 % en 1995 mais 39,8 % en 1997.

E. LES VERSEMENTS DU BUDGET EUROPEEN AU PROFIT DE LA FRANCE

Paiement annuel aux Etats membres au titre des principaux secteurs en 1994

(en millions d'écus)

Secteurs	Total des versements effectués par la CEE aux Etats-membres	Versements à la France	Part de la France dans la dépense communautaire <i>(en %)</i>
FEOGA-Garantie	33.605,4	8.048,8	24,0
FEOGA-Orientation	2.498,9	355,7	14,2
Pêche	395,0	28,4	7,2
Fonds régional	6.410,8	460,8	7,2
Fonds social	4.144,8	453,3	10,9
Remboursement aux Etats-membres	-	-	-
Autres	9.684,3	554,6	5,7
TOTAL	56.739,2	9.901,6	17,5

Source : Rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes (exercice 1994)

Le dernier montant global des paiements des Communautés européennes en France connu est celui intervenu en 1994.

Les versements à la France ont représenté cette année-là 17,4 % des dépenses communautaires contre 16,4 % en 1993. Comme la France avait contribué à hauteur de 19,6 % au budget communautaire, la contribution nette de notre pays s'est élevée en 1994 à 2,6 milliards d'écus (20 % du prélèvement sur recettes accordé).

La structure des dépenses effectuées par la Communauté en France est singulière. Notre vocation agricole nous fait bénéficier largement des crédits des FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation.

A l'inverse, le niveau de développement moyen de nos régions nous exclut du bénéfice de nombre d'interventions du Fonds européen de Développement régional (FEDER).

II. APPRECIATIONS

A. LE BUDGET EUROPEEN MANQUE DE LISIBILITE

a) *La présentation budgétaire est confuse*

Le budget des Communautés européennes se caractérise par une faible lisibilité qui provient essentiellement d'opérations de reports et d'opérations d'ajustement.

Les soldes initiaux d'un budget des Communautés sont susceptibles de comporter :

- un solde de trésorerie ;
- des crédits pour paiements reportés ;
- des excédents budgétisés.

Ils sont susceptibles d'évoluer en cours d'année :

- non pas sans l'effet du solde prévisionnel de cette année puisque le budget communautaire est voté en équilibre

- mais sous l'effet de soldes constatés au cours de l'exercice précédent sur les recettes perçues au titre de la TVA et du PNB par rapport aux recettes initiales prévues pour cet exercice ¹

Il est manifeste qu'une simplification des procédures comptables s'impose tant pour permettre une meilleure analyse du projet de budget, en particulier de ses évolutions, que pour assurer la sincérité du budget présenté.

b) *La gestion financière est opaque*

Parmi ses recettes le budget des communautés comporte une ligne "recettes diverses" dotée de 616 millions d'écus en 1997. Il s'agit, selon la nomenclature européenne, des recettes correspondant aux retenues effectuées sur les rémunérations du personnel, "y inclus les impôts sur les salaires de la Banque européenne d'investissement", des contributions aux programmes

¹ Lorsqu'une différence est constatée à ce titre, une compensation est opérée au 1er décembre de l'année suivante.

complémentaires dans le cadre des activités de recherche et d'investissement, des intérêts de retard et amendes, des produits d'intérêt et des remboursements de prêts...

Il est remarquable que le compte de gestion et le bilan financier afférents aux opérations du budget ne comportent aucune information détaillée sur le montant de ces recettes et "a fortiori" sur leur rendement.

Quant aux modalités de gestion de la trésorerie du budget européen, elles ne sont explicitées nulle part.

Enfin, les mouvements de dépenses lorsqu'il s'agit de délégations à des tiers soulèvent évidemment des difficultés soulignées maintes fois.

Une clarification des opérations de gestion de trésorerie associées à l'exercice budgétaire s'impose.

B. UN PROJET DE BUDGET EUROPEEN QUI MANIFESTE UNE RIGUEUR APPARENTE

Il est bien vrai que les dépenses prévues pour 1997 sont sensiblement inférieures aux propositions de la Commission. Mais elles sont très proches des dépenses prévues par le budget de 1996.

Les économies réalisées par rapport à l'an dernier se limitent à 242 millions d'écus. L'effort réel d'économies est en réalité nul si l'on tient compte de la baisse programmée - 489 millions d'écus - du niveau des compensations consenties pour une période transitoire aux nouveaux Etats membres.

La progression des **dépenses non obligatoires** continue alors que le montant des dépenses obligatoires s'infléchit malgré des financements exceptionnels supportés du fait de l'ESB.

Une adaptation du niveau des dépenses non obligatoires aux contraintes budgétaires pesant sur les Etats membres doit être entreprise.

Affranchi de la rigueur, le budget européen a pour effet de redoubler les contraintes financières pesant sur les Etats membres. Il est en particulier à observer que la stabilisation relative du prélèvement sur recettes en points de PIB provient moins d'une progression maîtrisée des dépenses européennes que de la diminution de la part relative de la contribution française et de l'appréciation du franc contre écu.

C. UN VOLET "RECETTES" PROBLEMATIQUE

Le projet de budget européen comporte un réaménagement des ressources communautaires qui provient de l'application du volet structurel de la décision "ressources propres" de 1992.

Cette décision a enfin été ratifiée par les Pays-Bas au cours de cette année.

La nature des recettes du budget communautaire soulève des problèmes.

Les ressources propres traditionnelle -droits de douane, prélèvements agricoles - représentent une faible part, qui va d'ailleurs en diminuant des recettes du budget européen.

L'évolution des droits de douane pose la question de savoir si l'Europe doit accepter unilatéralement toutes formes de désarmement douanier à l'heure où ses concurrents pratiquent en outre une politique agressive de dévaluations compétitives.

De plus, accepter la diminution tendancielle des vraies ressources propres de la Communauté revient à augmenter sensiblement les prélèvements sur les ressources des Etats membres : la "ressource TVA" et la "ressource PNB". L'acceptabilité politique d'une telle démarche a des limites d'autant que la ressource "TVA" et la ressource assise sur le PNB ne sont pas à l'abri de tout reproche.

- Elles apparaissent toutes deux comme des ressources d'ajustement comptable dont l'évolution provient moins de la progression de leur assiette que de la fixation de leurs taux, cette dernière observation s'appliquant à la ressource PNB puisque la réduction du taux de la ressource TVA est programmée.

- La qualité statistique de la détermination des assiettes varie considérablement selon les Etats; ce qui entraîne des reports de charge entre eux.

D. UNE MEILLEURE STRUCTURE DES DEPENSES S'IMPOSE

Les dépenses du budget européen doivent être plus européennes.

1. Ceci implique d'abord que les dépenses obligatoires couvrent les besoins

Lors de la réforme de la politique agricole commune, la Commission européenne a présenté l'évolution des coûts de la politique agricole prévisible.

L'évaluation de la ligne directrice agricole pour 1997 pourrait être juste suffisante pour couvrir les coûts de la PAC l'an prochain grâce essentiellement à l'accumulation de marges financières réalisée du fait d'une sous exécution des crédits de la PAC.

Le projet de budget pour 1997 illustre à nouveau les conséquences financières du corset pesant sur la ligne directrice agricole dont on rappelle que le montant est indexé sur les prix et 74 % du taux de croissance réelle.

La situation faite à des dépenses obligatoires des Communautés, qui en constituent par ailleurs le véritable fondement historique, est peu satisfaisante.

Ce jugement est d'autant plus justifié que les crédits sont fortement sollicités par le financement de la crise de l'ESB.

2. Mieux dépenser pour l'Europe suppose aussi que les dépenses non obligatoires obéissent mieux au principe de subsidiarité et au principe d'additionnalité

S'il est malaisé de chiffrer le montant des dépenses échappant au respect de ces principes, de nombreux exemples en ont été donnés.

Les dépenses de recherche attestent le dévoiement de certaines actions communautaires. La Cour des comptes des communautés a ainsi eu souvent l'occasion d'indiquer que l'organisation de programmes européens de recherche impliquant la coparticipation de laboratoires d'Etats membres différents était insuffisamment développée.

Il apparaît que la manne européenne est, en matière de recherche, moins fédératrice que prétexte à exacerbation des concurrences financières des prétendants.

3. Mieux dépenser pour l'Europe, c'est également assurer une meilleure lisibilité de la dépense européenne

Le saupoudrage des crédits doit être évité et l'efficacité de la dépense évaluée.

Les citoyens des Etats membres doivent être plus conscients de la dépense européenne.

Qui sait que notre pays a reçu en 1994 10 milliards d'écus du budget européen ?

Les **dépenses d'action extérieure** doivent elles aussi être plus européennes. Cela suppose par exemple que les programmes PHARE et TACIS qui abritent les crédits destinés aux pays de l'Est soient mieux organisés et qu'ils contribuent plus efficacement à la réussite du processus d'adhésion à l'Union européenne dont la perspective a été ouverte aux pays de l'Est signataires d'accords d'association.

*

* *

En dépit de ces observations votre rapporteur vous propose d'adopter l'article 32 du projet de loi de finances pour 1997 qui autorise un prélèvement sur les recettes de l'Etat de 87 milliards de francs soit

- 6 fois le budget des affaires étrangères
- et 2,5 fois le budget de l'agriculture.

Affaires étrangères et coopération

COOPÉRATION

Rapporteur spécial : **M. Michel CHARASSE**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le budget de la coopération pour 1997 s'élève à **6,72 milliards de francs** en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), **soit une diminution de 567 millions de francs et de 7,8 % par rapport au budget voté de 1996.**

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à **2,43 milliards de francs, soit une diminution de 411 millions de francs et de 14,5 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.**

La sensible diminution des crédits de la coopération en 1997 est le reflet de **trois évolutions** :

- l'achèvement du programme d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA, qui se traduit par une baisse de 22 % des crédits d'ajustement structurel,

- la poursuite de la politique d'économie en matière d'assistance technique dont les effectifs civils et militaires baissent de 10 %,

- l'ajustement à la consommation constatée des crédits et une rigueur accrue pour l'aide-projet qui diminue de 14,9 % en autorisations de programme et de 11,1% en crédits de paiement.

A. PRÉSENTATION PAR TITRE

Le tableau ci-après fournit le détail des évolutions du budget de la coopération pour 1997 par titre.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution (en %)
Titre III - Moyens des services	957,16	976,81	+ 2,0
Titre IV - Interventions publiques	4.150,66	3.804,40	- 8,3
Total dépenses ordinaires	5.107,82	4.781,21	- 6,4
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (C.P.)	48,00	43,33	- 9,7
Titre VI - Subventions d'investissement (C.P.)	2.131,07	1.895,35	- 11,1
Total dépenses en capital (C.P.)	2.179,07	1.938,68	- 11,0
Total dépenses ordinaires et crédits de paiement	7.286,89	6.719,89	- 7,8
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (A.P.)	41,00	47,66	+ 16,2
Titre VI - Subventions d'investissement (A.P.)	2.796,00	2.378,00	- 14,9
Total autorisations de programme	2.837,00	2.425,66	- 14,5

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent **plus de 70% du budget** de la coopération. Elles connaissent une évolution contrastée :

- a) *Les moyens des services du titre III atteignent 976,8 millions de francs, en augmentation de 2 % par rapport au budget voté de 1996.*

Outre les ajustements habituels des crédits de rémunération, qui comprennent notamment cette année la fin de la 7ème tranche d'application du protocole "Durafour" sur la rénovation de la grille de la fonction publique et la poursuite du plan "Jospin" de revalorisation des carrières des enseignants, la **progression** envisagée résulte de :

- l'abondement des indemnités résidentielles à l'étranger - un chapitre fréquemment sous-évalué en cours des derniers exercices : + 15,2 millions de francs,

- l'augmentation des crédits d'informatique et télématique de 8,6 %,

- l'inscription de 3 millions de francs au profit des établissements culturels au titre de l'action en faveur du livre précédemment financée par le FAC.

Ces diverses augmentations sont en partie compensées par des **économies** qui proviennent de :

- mesures d'économies générales, au titre de la régulation budgétaire, sur les moyens de fonctionnement du ministère, aussi bien dans l'administration centrale que dans les missions de coopération, les centres culturels ou à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) : - 7,15 millions,

- réductions d'emplois : 12 dans les services de l'administration centrale, 9 dans les missions de coopération (3 emplois de chefs de mission sont supprimés au Cap Vert, en Guinée Bissau et aux Petites Antilles) et 5 dans le réseau des centres culturels.

Au total, les moyens des services qui représentent **14,5 % du budget de la coopération** -soit une part en légère progression par rapport au budget voté de 1996- constituent **le seul titre du budget de la coopération à augmenter en 1997.**

- b) *Les interventions publiques du titre IV s'élèvent à 3,8 milliards de francs, en diminution de 8,3 % par rapport au budget voté de 1996.*

Cette baisse de 8,3 % intervient malgré un **transfert de 200 millions de francs** en provenance du budget des charges communes, destiné à regrouper sur le budget de la coopération les dons en faveur de l'ajustement

structurel au profit des pays du champ. **A structure constante, les crédits du titre IV diminuent en fait de 12,6 %.**

Les principales **diminutions** résultent :

- de la baisse de 223 millions de francs (ou de 423 millions de francs, soit de 36 %, en incluant les crédits du budget des charges communes) des crédits d'ajustement structurel, en raison de l'achèvement du programme exceptionnel d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA ;

- de la déflation des effectifs d'assistance technique civile avec la suppression de 310 postes d'enseignants et de 33 postes de techniciens, soit une économie de 136,3 millions de francs ;

- de la suppression de 74 postes d'assistants techniques militaires, soit une économie de 55,2 millions de francs ;

- de la baisse de 13,2 millions de francs des crédits d'assistance de longue durée sur contrat ;

- de la baisse de 20 millions de francs, soit de 16 %, des crédits affectés à l'aide alimentaire et d'urgence, au titre d'une économie sur les moyens de transport de cette aide.

Ces baisses sont, en faible part seulement, compensées par des **augmentations** de crédits résultant de :

- l'abondement de 17,9 millions de la dotation de l'aide en matériel au titre de l'assistance technique militaire ;

- la création d'une provision de 14,3 millions de francs pour la mise en place d'une indemnité logement pour les coopérants civils en Côte d'Ivoire et au Cameroun (en contrepartie d'un assujettissement à l'impôt sur le revenu en France) ;

- l'inscription, à hauteur de 52 millions de francs, de la subvention du ministère à Canal France International auparavant financée par les crédits du FAC.

S'y ajoute la **progression de 3,8 % des moyens affectés aux initiatives privées et décentralisées**. Ce chapitre est le seul du titre IV à connaître une augmentation en 1997. Au sein de celui-ci, les subventions aux ONG progressent de 8 % pour atteindre 12,2 millions de francs ; les subventions aux associations de volontaires augmentent de 4 %, à 128,2 millions de francs, en raison de la mise en oeuvre de la troisième tranche de l'opération "1.000 volontaires". Seuls les moyens affectés à la

coopération décentralisée baissent, mais à hauteur des crédits non reconductibles votés pour 1996, soit de 0,5 million de francs.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital représentent environ **29 % du budget de la coopération en 1997** au lieu de 30 % en 1996.

Elles s'élèvent à 1,94 milliard de francs en crédits de paiement, en diminution de 11 % par rapport au budget voté de 1996. Les autorisations de programme demandées atteignent 2,42 milliards de francs, en baisse de 14,5 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

a) Les investissements exécutés par l'Etat, inscrits au titre V, ne représentent qu'une très faible part des dépenses en capital.

Ces crédits atteignent **43,3 millions de francs en crédits de paiement et 47,7 millions de francs en autorisations de programme**, soit une baisse de 9,7 % pour les crédits de paiement, mais une augmentation de 16,2 % pour les autorisations de programme.

Ces dotations doivent principalement permettre de couvrir des opérations d'équipement dans les centres culturels et les écoles françaises (pour 80 % du total). En 1997, les crédits demandés concerneront en particulier le lycée de Tananarive.

b) Les subventions d'investissement accordées par l'Etat, inscrites au titre VI, diminuent de 11,1 % en crédits de paiement et de 14,9 % en autorisations de programme.

Ces crédits, soit **1,89 milliard de francs en crédits de paiement et 2,38 milliards de francs en autorisations de programme**, regroupent essentiellement **l'aide-projet**.

Pour les projets mis en oeuvre sur décision du comité directeur du Fonds d'aide et de coopération (FAC), la baisse des crédits atteint 14,5 % en autorisations de programme et 17,2 % en crédits de paiement. Elle reflète, d'une part, la consolidation de la régulation budgétaire intervenue en 1996 (par rapport au budget régulé de 1996, les crédits du FAC augmentent, à structure constante, de 8,9 %) et, d'autre part, un ajustement au rythme de consommation des crédits.

Pour les projets mis en oeuvre sur décision du conseil de surveillance de la Caisse française de développement, la baisse des crédits atteint 15,4 % en autorisations de programme, soit une évolution strictement conforme au

rythme de consommation des crédits constaté au cours des dernières années. Les crédits de paiement progressent de 1,1 %.

B. PRESENTATION PAR AGREGAT

Le budget de la coopération pour 1997 comprend 3 agrégats. Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution de ces agrégats.

Agrégats	Crédits demandés pour 1997 (en millions de francs)	Importance relative (en %)	Evolution par rapport à 1996 (en %)
01 : Administration générale	651,78	9,7	+ 3,0
<i>dont</i> Administration centrale	220,78	3,3	+ 2,4
<i>dont</i> Services à l'étranger	398,93	5,9	+ 3,8
02 : Aide et coopération	5.695,41	84,7	- 9,2
<i>dont</i> Coopération militaire	739,31	11,0	- 4,7
<i>dont</i> Concours financiers	810,00	12,0	- 21,6
<i>dont</i> Coopération technique	1.992,56	29,6	- 3,5
<i>dont</i> Coopération privée et décentralisée	152,54	2,3	+ 3,8
<i>dont</i> Aide alimentaire et d'urgence	110,00	1,6	- 15,4
<i>dont</i> Aide-projet (CP)	1.891,00	28,1	-10,8
03 : Etablissements publics	372,71	5,6	- 1,7
<i>dont</i> AEFÉ	368,36	5,5	-1,0
Total	6.719,89	100,0	- 7,8

1. L'administration générale

L'agrégat "administration générale" regroupe les frais de personnel et les moyens de fonctionnement de l'administration centrale et des services à l'étranger -missions de coopération et d'action culturelle, centres culturels et centres médico-sociaux-, les crédits consacrés à l'action sociale et à la formation des personnels du ministère ainsi que les crédits de fonctionnement et d'entretien du parc immobilier.

Plus des deux-tiers de ces crédits représentent des dépenses de rémunérations et de charges sociales.

Les dotations destinées à l'**administration centrale** s'élèvent à 220,8 millions de francs, en augmentation de 2,4 % par rapport au budget voté pour 1996.

Douze emplois sont supprimés dans les services centraux, ce qui ramène les effectifs de ces services à 637 pour 1997.

Les dotations destinées aux **services à l'étranger** s'élèvent à 398,9 millions de francs, en augmentation de 3,8 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

Ces services regroupent :

- **les missions de coopération et d'action culturelle**, dont les effectifs diminuent de 9 personnes pour atteindre 366 ; 3 postes de chefs de mission sont supprimés en 1997 (Cap Vert, Guinée-Bissau, Petites Antilles), ce qui ramène le nombre de chefs de missions à 28,

- **les centres culturels**, qui comprennent 25 centres culturels principaux, 2 centres annexes et 6 centres franco-africains ; leurs effectifs sont réduits de 5 personnes en 1997,

- **les centres médico-sociaux** qui emploient 38 agents contractuels - effectif sans changement- au titre de la médecine du travail et des soins médicaux courants de l'assistance technique.

S'y ajoutent les crédits d'équipement de 5 écoles françaises gérées directement par le ministère.

2. L'aide et la coopération

Cet agrégat regroupe l'ensemble des interventions du ministère dans les pays de son champ de compétence, soit **5,69 milliards de francs**. Il représente près de **85 % du budget de la coopération** et affiche la plus forte baisse pour 1997, soit - 9,2 %.

Il comprend 4 postes principaux qui diminuent tous de façon significative par rapport aux années précédentes.

a) *La coopération militaire*

Les crédits de coopération militaire atteignent **739,3 millions de francs, en baisse de - 4,7 %** par rapport à 1996. Ils représentent **11 % du budget** de la coopération.

Les principales évolutions prévues pour ces crédits en 1997 sont :

- la baisse des effectifs d'assistance militaire technique, ramenant le nombre total d'assistants de 714 à 640, soit - 74 assistants ;
- la progression de l'aide en matériel de 18 millions de francs qui atteint 180 millions de francs. Cette progression doit permettre la création d'ateliers de réparation dans 3 pays dans le souci de développer les capacités locales ;
- le maintien des crédits de formation de stagiaires militaires étrangers à leur niveau de 1996, soit 91,7 millions de francs. Ces crédits ont permis d'accueillir 1.261 stagiaires étrangers dans des écoles militaires françaises en 1996.

L'assistance militaire technique française est présente dans **22 pays** où elle remplit trois types d'activités : la mise à disposition d'experts français, l'accueil en France de stagiaires, la fourniture de prestations et de matériels. Dans les autres pays du champ, l'assistance militaire se limite à la prise en charge de quelques stagiaires.

b) *La coopération civile*

Les crédits consacrés à la coopération technique civile s'élèvent à **1,99 milliard de francs, en baisse de 3,5 %** par rapport à 1996. Ils représentent **près de 30 % du budget** de la coopération.

Sur ce total, 1.445 millions de francs concernent les crédits d'assistance technique de longue durée, 302 millions de francs l'appui aux

organismes concourant au développement et 245 millions de francs les bourses et la formation.

Les principales évolutions prévues pour ces crédits en 1997 traduisent :

- **la poursuite de la réduction des effectifs** de l'assistance technique civile avec la suppression de 310 postes d'enseignants et de 33 postes de techniciens (après 274 et 20 suppressions de ces mêmes postes en 1996).

Les effectifs de l'assistance technique devraient ainsi passer sous le seuil des 3.000 et s'élever à 2.962 à la fin de 1997. En conséquence, ce sont environ 5.000 postes d'assistants techniques qui auront été supprimés depuis 1986. Cette suppression d'effectifs permet une économie de **136,26 millions de francs**.

- **la mise en oeuvre du régime de l'indemnité logement**, dont le principe, acquis depuis plusieurs années, n'a pu encore être appliqué. Ce régime a pour objet de financer par le budget français une indemnité logement aux coopérants, en contrepartie d'un assujettissement à l'impôt sur le revenu en France. Il devrait être mis en place en Côte d'Ivoire à compter du 1er janvier 1997 et être étendu au Cameroun dès que ce pays aura ratifié la convention fiscale relative au rapatriement en France de l'impôt sur le revenu des coopérants. Une mesure nouvelle de **14,3 millions de francs** est prévue à cet effet.

- **la reprise des mécanismes d'ajustement des rémunérations des coopérants** en fonction de l'évolution des prix locaux dans les pays de la zone franc, ce mécanisme ayant été levé depuis la dévaluation du franc CFA. Une ouverture de **10 millions de francs** est inscrite dans le budget à cet effet.

- **le maintien des crédits des bourses d'études** qui permettent l'attribution d'un peu plus de 4.000 bourses par an à des ressortissants des pays du champ.

c) Les concours financiers

La dotation des concours financiers s'élève à **810 millions de francs, en baisse de 21,6 %** par rapport à 1996. Toutefois, comme il a été décidé de regrouper sur le budget de la coopération l'ensemble des crédits d'ajustement structurel concernant les pays du champ, jusqu'alors inscrits pour partie sur le budget des charges communes et pour partie sur le budget de la coopération, la baisse des crédits des concours financiers atteint, à structure constante, **36 % en 1997**.

Cette forte diminution des besoins estimés de l'aide budgétaire traduit l'achèvement du programme exceptionnel d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA et l'apparition des premiers effets positifs de cette mesure sur les balances des paiements des pays de la zone franc.

L'essentiel de la diminution porte sur les **crédits de bonification des prêts** d'ajustement structurel qui baissent de 398 millions de francs pour atteindre 295 millions de francs. En incluant les dotations auparavant inscrites au budget des charges communes, les crédits de **dons en faveur de l'ajustement structurel** baissent de 25 millions de francs et s'établissent à 425 millions de francs.

Enfin la réserve du ministre pour les opérations exceptionnelles est maintenue à son niveau de 1995 et 1996, soit 90 millions de francs.

d) L'aide-projet

L'aide-projet, priorité de la politique de coopération, diminue à nouveau en 1997. Elle atteint **1,89 milliard de francs** en crédits de paiement, soit une diminution de 10,8 % par rapport à 1996 et **2,37 milliards de francs** en autorisations de programme, soit une diminution de 14,8 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

Outre la réserve destinée aux opérations exceptionnelles, dotée cette année de 80 millions au lieu de 90 millions de francs en 1996, les crédits d'aide-projet regroupent deux types de dotations :

- les dons projets attribués sur décision du comité directeur du FAC ;
- les dons projets relevant de la Caisse française de développement.

• **La dotation du FAC**

Répartie sur décision du comité directeur du FAC, présidé par le ministre de la coopération, la dotation du FAC pour 1997 s'établit à **1,19 milliard de francs en autorisations de programme** (- 14,4 % par rapport à 1996) et à **1,09 milliard de francs en crédits de paiement** (- 17,2 % par rapport à 1996).

Cette dotation couvre soit des projets "Etats" (deux-tiers des crédits environ) avec une nette priorité aux pays les moins avancés, soit des projets d'intérêt général, dont une partie est affectée aux ONG ou à des organismes privés de coopération.

Aux côtés des domaines traditionnels d'intervention du FAC (développement rural, éducation, santé), on observe une montée en puissance

des projets d'appui institutionnel orientés vers la réforme des administrations, notamment financières, et vers des actions de renforcement des forces de sécurité intérieure.

Il faut également préciser que près de 8 % des crédits du FAC vont aux crédits déconcentrés d'intervention (CDI), mis à disposition des chefs de mission de coopération pour des projets qu'ils sélectionnent.

Une **sévère régulation budgétaire** est intervenue en 1995 et 1996 sur ces crédits, ce qui atténue sensiblement la baisse inscrite dans le présent projet de loi de finances -à condition toutefois que la dotation du FAC pour 1997 ne soit pas soumise à de nouvelles mesures de régulation budgétaire.

La diminution de cette année tient compte également du "reclassement comptable" des crédits destinés à l'audiovisuel extérieur, non plus financés par le FAC, mais inscrits sur le chapitre 42-23 du titre IV.

• Les dons-projets de la CFD

Intervenant dans les domaines traditionnels de compétence de la CFD (développement économique, infrastructures, aménagement urbain, environnement), ces dons-projets sont financés par des crédits délégués par le ministère de la coopération. Ces crédits atteignent **1,1 milliard de francs en autorisations de programme** (- 15,4 % par rapport à 1996) et **716 millions de francs en crédits de paiement** (+ 1.1 % par rapport à 1996).

La baisse des autorisations de programme correspond strictement à l'ajustement au rythme de consommation des crédits constaté au cours des dernières années ; les crédits de paiement sont, pour leur part, pratiquement reconduits à leur niveau de 1996.

Les établissements publics

Cet agrégat représente un peu plus de **5 % du budget** de la coopération. Il s'élève à **372,7 millions de francs**, dont 368,4 au titre de la subvention du ministère de la coopération à l'AEFE, le reste étant affecté à la réalisation d'opérations immobilières dans les écoles françaises.

La **subvention à l'AEFE** couvre les dépenses de personnel, de fonctionnement et de matériel des 74 établissements français relevant de cette agence et implantés dans les pays du champ.

Cette subvention baisse de 1 % dans le cadre du schéma d'adaptation des effectifs des réseaux (sept postes d'enseignants résidents se substituant à

sept postes d'expatriés) et d'économies générales sur les moyens de fonctionnement.

II. L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

Les crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement dépassent le seul cadre du budget de la coopération.

Le tableau ci-après en retrace l'évolution, par ministère, depuis 1995.

Effort d'aide publique au développement

(en millions de francs)

	1995 (1)	1996 (2)	1997 (3)
1. Aide bilatérale	27.138	28.053	26.947
Ministère de la Coopération	4.023	3.969	3.770
Ministère des Affaires étrangères	2.544	2.763	2.626
Ministère des Finances et CFD	13.032	13.642	12.906
Autres ministères	7.538	7.679	7.645
<i>Pour mémoire :</i>			
<i>prêts</i>	<i>5.074</i>	<i>5.370</i>	<i>4.350</i>
<i>dons</i>	<i>16.406</i>	<i>16.969</i>	<i>16.196</i>
<i>annulations et consolidations</i>	<i>5.657</i>	<i>5.714</i>	<i>6.401</i>
2. Aide multilatérale	10.055	8.486	9.101
Aide européenne	4.912	4.107	5.175
Banques et fonds de développement	3.237	3.351	2.853
Institutions des Nations Unies	562	627	609
FAS renforcée du FMI	1.345	401	464
Total Etats étrangers	37.193	36.539	36.048
3. Territoires d'outre-mer			
Divers ministères	4.947	5.051	5.126
Total ADP (TOM inclus)	42.140	41.589	41.174
PIB (en MdsF)	7.675	7.893	8.170
APD rapportée au PIB	0,55 %	0,53 %	0,50 %

(1) Exécution

(2) Prévisions d'exécution

(3) PLF

Ces dépenses d'aide publique au développement placent la France au **deuxième rang des grands pays industrialisés donateurs**, après le Japon, mais avant les Etats-Unis et l'Allemagne.

En termes relatifs, la **France consacre la plus importante part du PIB** à l'aide au développement parmi les pays du G7, devançant nettement l'Allemagne (0,31 % du PIB en 1995), le Japon (0,28 % du PIB) et les Etats-Unis (0,10 % du PIB).

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. **LE DERNIER RAPPORT PUBLIC DE LA COUR DES COMPTES CONSACRE UNE SERIE D'OBSERVATIONS AUX STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET A LA GESTION DU MINISTERE DE LA COOPERATION**

A partir d'investigations menées entre 1992 et 1995 dans les services du ministère et les institutions de coopération qui lui sont liées, la Cour constate que le ministère de la coopération *"n'est que très insuffisamment le responsable et le coordonnateur"* de l'aide publique au développement prise en charge par la France. Elle regrette notamment *"la définition à la fois imprécise et évolutive du champ d'intervention"* qui pose *"le problème de la dualité avec le ministère des affaires étrangères, même si la coopération n'en est plus aujourd'hui officiellement qu'une fonction déléguée"*.

La Cour donne des justifications principalement historiques à cette situation. Elle relève aussi que la complexité croissante des structures ne s'est jamais accompagnée de la mise en place de procédures de coordination suffisantes.

Pour étayer cette démonstration, la Cour prend deux exemples qui lui paraissent significatifs des faiblesses du dispositif actuel : **l'action culturelle extérieure** et la **coopération militaire**.

Dans le premier cas, la Cour souligne la trop grande dispersion, tant institutionnelle que budgétaire, des moyens affectés à l'action culturelle. S'agissant de la coopération militaire, elle dénonce le manque de cohérence entre les objectifs et les structures.

Par ailleurs, la Cour critique la gestion des crédits du ministère. Elle constate un véritable décalage entre la *"forte déconcentration de l'action*

opérationnelle au profit des missions de coopération et d'action culturelle" et la "centralisation marquée de la gestion budgétaire". Elle relève les insuffisances de la formation des agents, des procédures de contrôle et l'absence de définition de directives comptables claires.

La Cour condamne enfin particulièrement *"le statut dérogatoire du FAC"*. Elle conclut ses observations par les propos suivants : *"En définitive, la réintégration de la totalité des dépenses dans le réseau des comptes publics et l'amélioration de la compétence budgétaire et comptable des personnels en poste à l'étranger sont les conditions préalables d'une amélioration de la gestion de cette administration."*

B. CES OBSERVATIONS DE LA COUR RECOUPENT UN CERTAIN NOMBRE DE REMARQUES PLUSIEURS FOIS EFFECTUEES PAR VOTRE RAPPORTEUR

Le rôle du ministère de la coopération est au centre de la réforme de l'aide publique au développement.

Or, notre système d'aide au développement est perfectible. Il est important qu'il obéisse à une vision politique cohérente et qu'il évite, en particulier sur le terrain, les chevauchements de compétences et le manque de coordination.

A cet égard, **le rattachement de la coopération au ministère des affaires étrangères**, sous la forme d'un ministère délégué, **l'élargissement de son champ d'intervention** aux pays ACP et à l'Afrique du Sud, dans un souci de cohérence avec les mécanismes communautaires et de promotion des projets d'intégration régionale, et **l'engagement d'une réflexion** sur la réforme de l'organisation et du fonctionnement de l'aide publique au développement sous l'autorité du Premier ministre sont des éléments positifs.

Dans ce contexte, il n'est pas inutile de rappeler le rôle majeur du ministère de la coopération qui constitue l'interlocuteur irremplaçable de nombreux pays et contribue, de ce fait, au maintien de l'influence de la France dans certaines parties du monde, notamment en Afrique.

Par ailleurs, ce ministère dispose de personnels au savoir-faire réel dans le domaine de la coopération et du développement qui peuvent utilement aider les autres administrations qui mettent en oeuvre des actions de coopération.

Une meilleure coordination et une meilleure efficacité dans la gestion des moyens de l'action extérieure de l'Etat sont en tout état de cause nécessaires, compte tenu de la situation budgétaire générale.

C. LES CREDITS DU MINISTERE DE LA COOPERATION BAISSENT POUR LA CINQUIEME ANNEE CONSECUTIVE

Ce budget a ainsi pris toute sa part à l'effort général d'économie du budget de l'Etat.

S'il est très satisfaisant d'avoir recherché au cours de ces dernières années à "dépenser mieux tout en dépensant moins", il apparaît aujourd'hui que les économies effectuées sur le budget de la coopération arrivent à leur terme.

Ainsi, **la baisse continue des crédits d'assistance technique** depuis dix ans a conduit à la suppression de plus de 60 % des postes de coopérateurs techniques. Or, comme l'indique le ministère lui-même : *"en 1997, l'effectif global passera sous le seuil de 3.000 agents (...) il convient de considérer que l'étiage minimal est très proche"*.

De même, s'agissant de **l'aide-projet**, il est important de lui **maintenir un caractère véritablement prioritaire**, car elle se situe au coeur de notre politique de coopération.

A cet égard, votre rapporteur estime que la diminution des dotations inscrites dans le budget de 1997 au titre du FAC ne reste admissible que si ces crédits ne sont pas amputés en cours d'année comme cela a été le cas en 1995 et 1996 -dans des proportions très significatives (25 % des autorisations de programme en 1996).

La relative stabilité de l'effort de coopération militaire, des crédits de bourses et d'études, de la subvention à l'AEFE et des moyens de la coopération non gouvernementale et décentralisée est néanmoins satisfaisante. de même que la mise en place du régime de l'indemnité logement des coopérateurs civils dont l'application a, faut-il le rappeler, beaucoup tardé.

D. L'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PAYS DU CHAMP PERMET LA TRES FORTE BAISSSE DES CREDITS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

Votre rapporteur se félicite de constater que **la situation économique de nombreux pays du champ évolue favorablement**, plusieurs pays africains ayant même constaté cette année une croissance économique supérieure à leur croissance démographique.

D'une façon générale, la dévaluation du franc CFA, la hausse des cours des matières premières et les réformes structurelles engagées dans ces

pays permettent une hausse de la production agricole et des exportations, une amélioration des balances de paiements et une réduction des déficits publics.

De ce fait, le programme d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA peut être aujourd'hui réduit, même s'il convient de **rester attentif aux difficultés sociales que connaissent les pays en phase d'ajustement.**

E. L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT DOIT RESTER SIGNIFICATIVE

Votre rapporteur se félicite une nouvelle fois de la **place de la France parmi les pays du G7** et parmi les pays du Comité d'aide au développement de l'OCDE en matière de générosité à l'égard des pays en voie de développement.

Il souligne qu'il ne faut pas oublier d'ajouter à la partie "visible" de l'aide française la **contribution de notre pays au Fonds européen de développement et aux interventions communautaires** en matière de coopération internationale. Cette contribution continue en effet de s'accroître. Elle dépassera pour la première fois **5 milliards de francs** en 1997 et devrait augmenter de 26 % par rapport à 1996.

Enfin, les **orientations arrêtées en juin 1996** à Lyon, à l'occasion du sommet du G7, qui donnent une priorité à l'Afrique sub-saharienne et à l'aspect qualitatif de l'aide publique au développement sont conformes aux priorités que la France s'est elle-même donnée depuis plusieurs années, ce qui devrait conduire nos partenaires occidentaux à amplifier les efforts de la France dans ces pays.

Sur l'aide française, votre rapporteur rappelle les deux principes qui lui paraissent essentiels : **la nécessité de préserver l'influence de la France et l'importance d'honorer les engagements et la signature de l'Etat vis-à-vis de nos partenaires.**

AGRICULTURE, PÊCHE ET ALIMENTATION

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

I. L'EVOLUTION DES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE

A. LA PRESENTATION TRADITIONNELLE

Récapitulatif des dépenses bénéficiant à l'agriculture

(En millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	Variation 1997/1996 en %	1997 Part du total en %
Budget général (partie agriculture) (1)	35.314,37	35.036,03	- 0,79	22,45
Budget annexe des prestations sociales agricoles (2)	65.894,00	63.723,00	- 3,29	40,83
FFN	409,00	443,80		
FNDAE	921,00	990,00		
FNHAH (haras)	843,00	932,00		
Total CST	2.173,00	2.365,80	8,87	1,52
Autres ministères				
- Recherche et technologie : INRA et CEMAGREF	3.518,18	3.575,56	1,63	
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	342,42	349,22	1,99	
- Travail, emploi, formation professionnelle	80,35	81,44	1,36	
Total	3.940,95	4.006,22	1,66	2,57
Estimation des versements de ressources à l'Union européenne affectés à des dépenses agricoles	50.932,00	50.933,00	0,00	32,64
Total général	158.254,32	156.064,05	- 1,38	100,00
Total général hors BAPSA	92.360,32	92.341,05	- 0,02	

(1) Non compris partie Pêche : 190,6 en 1996 et 185,7 en 1997.

(2) BAPSA hors cotisations professionnelles, hors subvention du ministère de l'Agriculture prise en compte à la ligne précédente.

Comme à l'accoutumée, il convient de reconnaître que la multiplicité des sources de financement de l'agriculture ne permet pas de résumer en un seul chiffre la progression des concours publics à l'agriculture. L'agrégat global est à la fois **incomplet** (dépense fiscale, aides des collectivités territoriales, ...), **excessif** (BAPSA et formation sont des actions qui ne

financent pas l'activité agricole stricto sensu), **imprécis** (la dernière ligne du tableau n'évalue pas les "retours agricoles", mais la quote-part du versement français à l'Union Européenne qui est consacrée à des dépenses agricoles¹) et d'une interprétation délicate. En effet, la prise en compte de l'exécution 1996 devrait faire apparaître une minoration des dépenses du BAPSA, une majoration du produit des cotisations sociales et une sous-consommation vraisemblable des crédits du FEOGA en 1996. La "baisse" des crédits à l'agriculture pourrait alors se transformer en "hausse" si l'on prend en compte ces trois postes. L'analyse sur moyenne période confirme la fiabilité modeste des indicateurs disponibles.

1. Les crédits communautaires

Si l'on s'attache aux seuls crédits communautaires, l'écart entre les estimations et la réalisation peut être important :

(En milliards de francs)

	"Prévisions"	Réalisations (1)
1992	48,2	53,4
1993	49	73,8
1994	48,7	61,3
1995	47,3	61,01

(1) FEOGA net de taxes de coresponsabilité.

2. Les crédits budgétaires

Ces retours communautaires, qui transitent pour une part par des fonds de concours avant d'être intégrés en exécution au budget de l'agriculture stricto sensu expliquent également un décalage significatif entre la loi de finances initiale et la loi de règlement

¹ A l'Assemblée nationale, le ministre a fait état d'un volume de crédits supérieur à celui figurant dans les documents "officiels" élaborés par ses services. "L'ensemble des concours publics peut être évalué à 170 milliards de francs environ".

(En milliards de francs - avec pêche)

	LFI	% de variation n/n-1	Loi de règlement	% de variation n/n-1
1993	39,9	+ 6,5	50,1	+ 22,5
1994	47,7	+ 19,5	52,25	+ 4,2
1995	38,8	- 18,7	41,04	- 21,5

L'essentiel des variations est imputable à l'évolution du titre IV, ainsi que le met en évidence le tableau ci-après.

Exécution du titre IV

	Dotation initiale	Annulations	Reports	Fonds de concours	LFR	Autres mouvements	Dotation nette
1995	28,350	- 1,998	1,216	4,900	1,275	0,010	33,753
1994	37,613	- 0,750	1,660	4,927	0,518	0,113	44,082
1993	30,002	- 0,476	0,624	4,474	6,015	1,985	42,624

3. Les crédits globaux

(En milliards de francs - hors pêche)

	LFI(1)	% d'évolution affiché en LFI	Exécution	% d'évolution réel
1992	148,3	+ 10,3	153,1	+ 7,6
1993	151,4	+ 2,1	178,9	+ 16,8
1994	154,3	+ 1,9	167,1	- 6,6
1995	155,6	+ 2,01	168,8	+ 8,4

(1) Montant LFI corrigé pour les retours communautaires : par exemple, à l'automne 1993, les versements pour 1994 étaient évalués à 53,4 milliards de francs pour 1994 et à 48,7 milliards de francs à l'automne 1994.

Source : Les concours publics à l'agriculture 1991-1995

Sur la période récente (et en raison notamment de la réforme de la PAC) l'indicateur "concours publics à l'agriculture" est d'une fiabilité

statistique que l'on ne saurait qualifier de robuste, même si diverses modifications de nomenclature budgétaire ont été opérées sur la période (dont celles liées au financement du BAPSA).

B. LA PRESENTATION PAR ACTIONS : LES CONCOURS A L'AGRICULTURE PRODUCTIVE

1. Les concours nets en données exécutées

Les concours du domaine I¹ qui ont bénéficié directement à l'activité agricole (à l'exception des concours indirects qui faussent l'analyse) ont progressé de 56 milliards de francs en 1990 à 71,7 milliards de francs en 1995. Pour 1997, on peut estimer ce montant à près de 76 milliards de francs. **Il s'agit du chiffre le plus représentatif de la dépense agricole stricto sensu.**

2. Les concours par exploitation

Les montants annuels des concours publics par exploitation doivent être considérés avec prudence, ces moyennes masquant inévitablement des disparités liées aux structures et aux orientations de production des exploitations. La croissance constatée entre 1990 et 1995 est le reflet de la modification des modes de soutien, instaurée par la réforme de la PAC et caractérisée par la baisse des prix de soutien, compensée par des aides directes.

Evaluation des concours publics à l'agriculture productive par exploitation

		1990	1991	1992	1993	1994	1995
(1)	Total domaine I (concours nets, en MF)	51.814,2	57.978,1	63.582,8	84.034,8	71.492,9	71,65
(2)	Nombre d'exploitations (source : SCEES)	938.700	902.100	865.900	820.600	792.800	763,800
(3)=(1)/(2)	Concours par exploitation (en francs)	55.198	64.270	73.430	102.408	90.178	93,50

¹ Les actions du domaine I (Activités productives) regroupent tous les concours affectables directement aux activités et aux produits agricoles (installation, modernisation, régulation des marchés, maîtrise de l'offre, calamités agricoles...).

C. LES EVOLUTIONS PRINCIPALES DU PROJET DE BUDGET ET LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

1. Les évolutions principales

Le projet du budget s'inscrit dans la perspective de stabilisation des dépenses de l'Etat et affiche une **quasi stabilisation des crédits (- 0,8 %)**. Si l'on prend en compte les économies de constatations (baisse des charges de bonification en raison de la baisse des taux d'intérêt) et la dépense fiscale nouvelle ¹ proposée dans le projet de loi de finances (1 milliard de francs de réduction de charges fiscales et sociales à horizon de trois ans, selon les calculs du ministère de l'agriculture), on peut estimer que **l'effort de l'Etat en faveur de l'agriculture est maintenu, voire accentué.**

Budget de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

(En millions de francs)

	1996 LFI	PLF 1997	1997/1996 (En %)
Dépenses ordinaires (DO)			
Titre III - Moyens des services			
Personnel	7.797,14	7.915,16	1,51
Fonctionnement	1.667,06	1.665,65	- 0,08
Total titre III	9.464,20	9.580,82	1,23
Total IV - Interventions publiques			
Action éducative	2.926,02	3.021,90	3,28
Action économique	14.483,62	13.475,58	- 6,96
Action sociale	7.380,45	8.126,12	10,10
Total titre IV	24.790,09	24.623,60	- 0,67
Total dépenses ordinaires hors BAPSA/AAH	27.221,34	26.351,42	- 3,20
Total dépenses ordinaires	34.254,29	34.204,42	- 0,15
Total dépenses en capital (AP)	1.323,45	1.067,16	- 19,37
Total dépenses en capital (CP)	1.250,68	1.017,31	- 18,66
Total budget (DO + CP) hors BAPSA/AAH	28.472,02	27.368,73	- 3,88
Total budget (CO + CP)	35.504,97	35.221,73	- 0,80

¹ Assouplissement de la moyenne triennale et extension du champ de la déduction pour investissement.

Ce tableau fait apparaître notamment :

- une maîtrise des dépenses de fonctionnement (+ 1,23 %), grâce notamment à une baisse de 0,2 % des emplois ;

- une baisse importante des dotations en capital, poursuivant l'évolution observée les années précédentes (- 18,6 %), mais heureusement corrigée par l'Assemblée nationale pour ce qui concerne la prime d'orientation agricole ;

- une croissance très importante des crédits d'action sociale (+ 10,1 %) en raison essentiellement de la subvention d'équilibre au BAPSA qui augmente de 11,7 % (7,853 milliards de francs) ;

- une croissance importante des crédits d'action éducative du titre IV (+3,28 %), mais en infléchissement significatif par rapport à la tendance (+ 10,7 % en 1996) ;

- une diminution importante des crédits d'action économique (près de 7 %) qui laisse toutefois apparaître des évolutions très contrastées poste à poste.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Titre IV	Chapitre 44-83	FGER	+ 100 millions de francs
	Chapitre 44-41 Article 12	Préretraite	+ 50 millions de francs
Titre VI	Chapitre 61-61 C.P.	Prime d'orientation agricole (P.O.A.)	+ 20 millions de francs
Titre IV	Chapitre 44-41 Article 81	CNASEA	- 150 millions de francs
	Chapitre 44-41 Article 11	I.V.D.	- 10 millions de francs
Titre VI	Chapitre 61-44	Espace rural et forêt	- 5 millions de francs
	Chapitre 61-84	Sociétés d'aménagement régional	- 5 millions de francs

L'Assemblée nationale a abondé les crédits du FGER (supprimés dans le projet de loi de finances), supprimé l'article 83 sur les préretraites et doté de 20 millions de francs la P.O.A. **Elle a intégralement financé ces mesures grâce essentiellement à une nouvelle ponction sur les réserves du CNASEA.**

Ce mode de financement est irritant. Déjà l'année dernière 50 millions de francs ont été prélevés sur les réserves du CNASEA. Le CNASEA n'est pas une "tirelire" : s'il l'était, des mesures d'ajustement structurel devraient être prises. C'est la conclusion à laquelle nous invite la Cour des comptes (Rapport sur l'exécution du budget 1995, page 438) :

"La situation financière du CNASEA a conduit à concentrer sur le chapitre 44-41 de substantielles annulations de crédits : en 1992, le chapitre a supporté la moitié (713 millions) des annulations ; en 1993, les réserves du CNASEA ayant été très sollicitées, ce sont "seulement" 200 millions qui ont été annulés sur ce chapitre (soit 29 % du montant total des annulations de la gestion). En 1994, en revanche près de 502 millions ont été annulés, soit 58 % des annulations ce qui n'a pas empêché l'organisme d'afficher à la fin décembre 1994 des réserves supérieures à celles du 31 décembre 1993 (418 millions contre 385 millions). En 1995, les annulations sur ce chapitre se sont élevées à 316 millions, soit 13,8 % des annulations totales. Il est vrai que par ailleurs le chapitre a bénéficié d'une ouverture nette de crédits de 77,08 millions au collectif de juin pour financer le passage de 60 % à 70 % du premier versement de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA). Les annulations nettes sur le chapitre 44-41 se sont donc établies à 239 millions de francs en 1995. La trésorerie du CNASEA a en conséquence fortement diminué : les réserves de l'établissement ne s'élevaient plus qu'à 63 millions à la fin de 1995.

"Au total 1.731 millions de crédits ont été annulés au cours des quatre derniers exercices sur ce chapitre."

D. LA FILIERE DE L'ELEVAGE BOVIN

Les problèmes de cette filière ne sauraient se réduire à la seule analyse des moyens financiers mis en oeuvre. Toutefois, il n'est pas inutile de souligner que ces derniers ont été très significatifs, même s'ils demeurent difficiles à individualiser et si certains d'entre eux devraient figurer dans la prochaine loi de finances rectificative. Par ailleurs, le **projet de budget pour 1997 ne tient officiellement pas compte des péripéties éventuelles du dossier de l'E.S.B.**

Au plan national, toutes sources confondues, il est estimé que **1,44 milliard** de francs ont été prévus avant l'été, et déjà partiellement dépensés, pour financer le programme en faveur de l'élevage. Ce montant vient d'être abondé de **230 millions** de francs.

Au plan communautaire, la France vient d'obtenir une seconde revalorisation exceptionnelle du soutien aux éleveurs de bovins (770 millions de francs), qui porterait l'ensemble des concours communautaires à **2,21 milliards de francs**.

II. LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET

A. *L'INSTALLATION DES JEUNES : UNE PRIORITE MAINTENUE*

Après le creux de 1993, l'installation aidée repart (estimations de 8.500 en 1996 et 9.500 en 1997), majoritairement sous forme sociétaire (51,5 % en 1995). La collectivité y consacre un effort financier très important (budgétaire, fiscal et social) mais il convient de souligner, pour le regretter, qu'il n'existe **aucun document de synthèse** permettant de regrouper et de mesurer toutes ces aides.

Pour 1997, les crédits D.J.A. (dotation aux jeunes agriculteurs) sont stables (part nationale), mais augmentent de 3.72 % si on prend en compte les retours communautaires. **L'ensemble des crédits budgétaires** (DJA + FIDIL + stages de préparation à l'installation) s'établit à **874 millions de francs** (+ 2,2 %). De surcroît, la baisse des taux d'intérêt (pour les prêts non aidés) et l'amélioration des donations partages facilitent la transmission-installation, même si une réflexion plus approfondie sur la transmission des exploitations devrait être conduite dans le cadre de la future loi d'orientation agricole.

La **charte nationale** pour l'installation des jeunes du 6 novembre 1995 a reçu les traductions nécessaires en termes de réglementation, et le Fonds pour l'installation et le développement des initiatives locales (FIDIL) a été institué par un décret du 14 avril 1996. Il est doté de 150 millions de francs en 1997, comme en 1996.

B. *L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE, VICTIME DE SON SUCCES ?*

Les **effectifs** de l'enseignement technique agricole se sont **accrus de 28 % entre 1991 et 1996** (+ 5 % en moyenne). Sur la même période, les crédits ont augmenté de 6 % l'an en moyenne. Les crédits pour 1997 s'établissent à 5,956 milliards de francs, en hausse de 2,6 % "seulement", ce qui traduit une maîtrise de la dépense obtenue essentiellement par un calibrage sur la base d'une évolution de + 2 % des effectifs. En conséquence.

et sauf ajustements, les établissements devront gérer une situation assez délicate.

Cette rupture de tendance est un signal fort : la loi d'orientation agricole devra à l'évidence refonder la politique de l'enseignement agricole à moyen terme (choix des filières, contraintes de l'aménagement rural, affirmation ou dilution de la spécificité...).

Il convient enfin de noter que l'enseignement agricole n'est pas mis à contribution dans le cadre de la politique d'économies sur les dépenses publiques de personnel (67 créations nettes de postes dans l'enseignement public, si l'on ne prend pas en compte la suppression de postes déjà "gelés").

C. L'HYGIENE ET LA QUALITE ALIMENTAIRES : UN EFFORT A PROLONGER

Les dépenses en ce domaine ont atteint un niveau très élevé qui témoigne de l'"excellence" française en la matière. Les moyens budgétaires sont, pour l'essentiel, reconduits en matière de contrôle et de santé animale (229,7 millions de francs) :

- création de 45 postes de vétérinaires inspecteurs (25 en 1996) ;

- modernisation du laboratoire d'analyses vétérinaires et alimentaires de Rungis (6 millions de francs) et renforcement du potentiel de recherche du CNEVA (Centre National d'Etudes Vétérinaires et Alimentaires à 175,2 millions de francs +2,2 %).

En matière de qualité, on soulignera la permanence d'un effort élevé en faveur de l'identification permanente généralisée des bovins (14 millions de francs). Enfin, l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO) bénéficiera de la création de dix postes supplémentaires, tout comme en 1996. La légère diminution de la subvention de l'Etat (66,2 millions de francs, soit - 1,9 %) sera, par ailleurs, compensée par un accroissement des ressources propres de l'établissement. Il conviendrait d'ailleurs de s'interroger sur le partage souhaitable entre les financements étatiques et les financements professionnels.

D'une manière plus générale, une politique plus dynamique en faveur de l'agro-alimentaire serait souhaitable, plus particulièrement en direction des PME/PMI qui financent des investissements de maîtrise de la qualité.

D. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA) : DES INQUIETUDES ACCENTUEES

L'insuffisance des crédits avait déjà été signalée, à juste titre, l'année dernière. En effet, le ministre a reconnu qu'en exécution 1996 le **défaut de crédits devrait s'établir à 150 millions de francs**. Cette somme pourrait être en partie prélevée sur le FNDAE en étendant ses compétences à cet effet. Toutefois les redevances ne seraient pas augmentées en 1997. Cette "ponction" sur le FNDAE est de nature à perturber les plans départementaux pluriannuels d'adduction. Des précisions sont donc à fournir aux élus locaux.

La profession estime à 350 millions de francs l'insuffisance de ces crédits. Pour 1997, les crédits augmentent de 45 millions de francs pour atteindre le niveau de 165 millions de francs (+ 27,3 %) en autorisations de programme.

D'une manière générale, le coût d'ensemble du programme semble avoir été gravement sous-estimé (**dépense totale** pouvant atteindre **16 milliards de francs** pour une **estimation initiale de 6 milliards de francs**), les délais de mise en oeuvre mal appréciés, les spécifications techniques retenues trop ambitieuses et la forte mobilisation des éleveurs en faveur de la protection de l'environnement insuffisamment prise en compte. **Votre rapporteur spécial estime qu'en cas d'insuffisance de crédits il faudra étaler le programme dans le temps et y adapter rapidement le système de pénalités correspondant.**

Le défaut d'individualisation des crédits correspondants, dénoncé l'année dernière par le Sénat, ne facilite pas l'analyse. Il devient indispensable de séparer en nomenclature les crédits PMPOA des dotations à la modernisation des bâtiments d'élevage en zone de montagne.

III. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

A. PROGRESSER VERS UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DE LA DEPENSE FISCALE EN AGRICULTURE

La Cour des comptes reconnaît l'intérêt qui s'attacherait à une réflexion plus approfondie sur la dépense fiscale en faveur de l'agriculture :

"Elle ne sous-estime pas les difficultés d'un recensement exhaustif en la matière. Il est par exemple difficile de chiffrer le coût de certaines mesures fiscales propres à l'agriculture. Il peut en outre s'avérer impossible d'isoler la part de l'agriculture, dans le coût de mesures qui bénéficient également à d'autres secteurs etc..."

"Il serait souhaitable et il est sans doute possible, au moins en partie, que le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et le service de la législation fiscale du ministère de l'économie et des finances, tentent de préciser l'analyse."

En effet cette dépense est multiforme (31 mesures recensées) et significative (**6 à 7 milliards de francs selon les critères retenus**). Elle serait encore plus importante si l'effet induit sur les cotisations sociales pouvait être mesuré (une mesure jouant sur l'impôt sur le revenu peut se traduire par de moindres rentrées de cotisations et donc par un ajustement de la subvention budgétaire d'équilibre versée au BAPSA).

B. APPRECIER LA SYNERGIE ENTRE LES FINANCEMENTS NATIONAUX ET LES FINANCEMENTS LOCAUX

Phénomène longtemps mal recensé statistiquement, la connaissance des aides des collectivités locales à l'activité agricole a connu de réels progrès depuis l'année dernière (hors aides directes éventuelles des communes). Le tableau ci-après en rend compte.

(En millions de francs courants)

Ensembles		Régions			Départements			Régions et départements		
		1992	%	1993	1992	%	1993	1992	%	1993
Hydraulique	11	271		203	409		309	680		512
Embranchement	11	25		29	510		496	535		525
Installation	11	45		49	61		63	106		112
Autres modernisations	11	259		280	216		222	475		502
Total 11		600	62	561	1.196	60	1.090	1.796	61	1.651
Subvention des produits	12	102	11	110	47	2	48	149	5	158
Subvention promotion		79		79	38		38	117		117
Subvention de l'offre	13	57	6	62	35	2	36	92	3	98
Compensation des handicaps	14	36	4	39	22	1	23	58	2	62
Subvention des revenus	15	6	1	6	26	1	26	32	1	32
Subvention calamités agricoles	16	20	2	20	50	3	50	70	2	70
Subvention contre les maladies	17	27	3	29	151	8	156	178	6	185
Laboratoires	18	2		2	240		247	242		249
Autres aides	18	111		120	231		238	342		358
Total 18		113	12	122	471	24	485	584	20	607
Total général		961	100	949	1.998	100	1.914	2.959	100	2.863

Il conviendrait toutefois de s'assurer de la synergie entre les différents dispositifs, plus particulièrement en ce qui concerne l'installation des jeunes ou les aides directes. La mise en place des commissions départementales d'orientation agricole devrait permettre à terme d'y voir plus clair et d'assurer la meilleure allocation possible des fonds publics.

C. *DEFINIR LE MODE DE FINANCEMENT DU FUTUR SERVICE PUBLIC D'ÉQUARRISSAGE*

Le dispositif transitoire de financement de l'équarrissage arrive à échéance au 31 décembre 1996. Comme l'a indiqué le ministre à la tribune de l'Assemblée nationale (JO du 2 octobre 1996, page 5060) : *"ni les éleveurs ni les petites communes rurales n'ont les moyens de supporter en ce moment une charge supplémentaire"*. Votre commission des finances tient en outre à ajouter **qu'il ne saurait non plus être question d'appeler les départements à financer le nouveau dispositif**. Le mode de financement du service public national financé sur ressources propres devrait être déterminé dans la prochaine loi de finances rectificative pour 1996. Il s'agirait d'une taxe fiscale additionnelle à la redevance sanitaire d'abattage (article 302 bis nouveau du code général des impôts), affectée au CNASEA sur une ligne spécifique permettant de vérifier que les recettes encaissées sont intégralement utilisées au financement du service public d'équarrissage.

D. *STABILISER LE FONDS FORESTIER NATIONAL (F.F.N.)*

Depuis 1993, le Fonds forestier national a connu de multiples réformes destinées à asseoir son financement à un niveau tout juste convenable. **L'exécution 1996 confirme les craintes** que l'on pouvait avancer l'année dernière : les recettes s'établiraient à environ 405 millions de francs contre 514 en prévision, essentiellement en raison d'une baisse de rendement de la TUPF (taxe unique sur les produits forestiers). Dans ces conditions, 50 millions de francs d'autorisations de programme ont été "gelés" en août 1996 et les prévisions 1997 ont été remises à niveau (443,8 millions de francs) et pourraient encore pécher par ambition. **Le fonds de roulement demeure très négatif.**

Par ailleurs, **malgré le passage de 1,3 à 1,2 % du taux de la taxe applicable aux entreprises de première transformation du bois**, la **profession** estime que cette contribution est encore trop élevée et représente une **"seconde taxe professionnelle"**. Si des mesures ont été prises, à la demande de votre commission des finances, pour améliorer le rendement de la

perception de la taxe de défrichement, il n'en va pas de même pour la TUPF, une enquête spécifique nécessitant -semble-t-il- des moyens d'investigation assez considérables.

Sur ce point de l'avenir financier, et donc des missions, du Fonds forestier national, la loi d'orientation agricole devrait s'attacher à la remise à plat qui semble s'imposer.

Les difficultés du Fonds forestier national doivent être interprétées au regard de la politique forestière d'ensemble, qui connaît une progression importante de ses crédits (+ 170 millions de francs au titre du versement compensateur à l'**Office national des forêts**, mais diminution des autres modalités d'intervention).

E. QUEL AVENIR POUR LE FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL (FGER) ?

Avant l'examen du budget de l'agriculture par l'Assemblée nationale, le fonds n'était pas doté de crédits pour 1997. Après cet examen, le chapitre 44-83 a été doté à hauteur de 100 millions de francs. A l'Assemblée nationale, le ministre a déclaré que cette dotation "*permettrait en 1997 la poursuite de l'action en se concentrant sur les actions les plus pertinentes*". Il a ensuite déclaré au Sénat que "*nous avons ouvert une ligne budgétaire dont les crédits se cumuleront avec des reports de crédits 1996*". Les sommes disponibles en exécution 1997 pourraient donc être supérieures à 100 millions de francs (200 millions de francs selon le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, entre 200 et 250 millions de francs selon le ministre de l'agriculture). Doté de 388 millions de francs pour 1996, le FGER a déjà fait l'objet de deux annulations successives à hauteur de 170 millions de francs.

Le Fonds de gestion de l'espace rural, créé en 1995 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, a pour objet de soutenir les actions concourant à l'entretien et à la réhabilitation d'espaces agricoles en voie d'abandon, d'éléments naturels du paysage et d'espaces où l'insuffisance d'entretien est de nature à aggraver les risques naturels.

Le FGER n'est pas encore parvenu à sa "vitesse de croisière", et la mobilisation des départements a été très inégale. Votre commission des finances, tout en reconnaissant le caractère novateur et encore expérimental de ce fonds, maintient sa position constante qui est de **douter de la pertinence de cet outil financier spécifique**. Est-il vraiment nécessaire de créer une commission départementale ad hoc et d'élaborer une programmation pluriannuelle pour gérer quelques millions de francs de crédits par

département ? Peut-on mesurer toutes les intersections avec le FIDIL (entretien de l'espace), la DDR (actions en faveur des espaces naturels), la DGE deuxième part des départements (travaux d'équipement rural), la partie déconcentrée du FNADT qui a repris les missions des anciens FIAM et FIDAR, les actions spécifiques des diverses collectivités territoriales, les multiples dispositifs agri-environnementaux, les OGAF, voire les actions diverses en faveur du patrimoine rural non protégé ?

Si le FGER est encore expérimental et si des doutes subsistent sur sa pertinence, force est de reconnaître que des variations erratiques de dotations budgétaires ne risquent pas de lui permettre de faire ses preuves dans les meilleurs délais.

IV. ARTICLES RATTACHES

A. ARTICLE 83 : REGIME DE PRERETRAITE AGRICOLE

La loi de modernisation de l'agriculture de février 1995 a fixé au 15 octobre 1997 la fin du régime de préretraite agricole. Sous bénéfice de diverses dérogations (éleveurs spécialisés de bovins allaitants, agriculteurs en difficulté), l'article 83 prévoit de faire passer dans le droit commun, c'est-à-dire de 55 à 57 ans, le régime de ces préretraites, "pour les restructurations effectuées à partir du 1er janvier 1997". Cette mesure remettrait en cause des opérations en cours, nécessairement longues (congé adressé au bailleur par des fermiers qui auront 55 ou 56 ans en 1997 par exemple) et pénaliserait l'installation de jeunes. L'Assemblée nationale a supprimé cet article, avec l'accord du ministre qui a déclaré :

"S'agissant de l'aménagement du régime de la préretraite prévu par le texte, j'avais reconnu que la mesure était politiquement difficile. Vous m'avez convaincu qu'elle l'était aussi techniquement. J'ai entendu l'ensemble de vos remarques, relatives, notamment, à son incidence pour des agriculteurs qui ont entre 55 et 57 ans, qui avaient déjà préparé leur départ et dont le projet tomberait, faute pour eux d'avoir anticipé la mesure.

"Je suis également conscient de ses conséquences sur l'installation des jeunes prenant la suite d'agriculteurs partant en préretraite.

"C'est pourquoi, au nom du gouvernement, j'accepte la suppression de l'article 83".

Votre rapporteur spécial vous propose de maintenir la suppression de cet article.

B. ARTICLE ADDITIONNEL : FONDS DE GESTION DE L'ESPACE RURAL

Texte en vigueur	Texte voté par l'Assemblée nationale
Art. L. 112-16 - Le fonds de gestion de l'espace rural contribue au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural. Il doit être en priorité affecté aux agriculteurs ou à leurs groupements	Le fonds de gestion de l'espace rural contribue au financement de tout projet d'intérêt collectif concourant à l'entretien ou à la réhabilitation de l'espace rural et dont les agriculteurs ou leurs groupements sont parties prenantes.

Cet article, qui n'a pas clairement sa place en loi de finances, remplace assez subtilement une "priorité" par des "parties prenantes", afin de renforcer la vocation agricole du fonds. Comme l'a indiqué le ministre : "*il n'était pas apparu souhaitable d'accorder une exclusivité aux agriculteurs, le cadre global de la gestion de l'espace rural allant au-delà du monde agricole*". Cette rédaction pourrait présenter l'inconvénient de **faire apparaître le FGER comme un simple démembrement du budget de l'agriculture et souligner son absence de spécificité** et partant justifier la disparition progressive de ses crédits. La loi d'orientation agricole constituera probablement l'occasion prochaine de revenir sur une rédaction qui n'emporte pas totalement la conviction.

Votre rapporteur spécial ne vous propose pas de vous opposer à l'adoption de cet article en l'état.

C. ARTICLE ADDITIONNEL : PROGRAMME DE MAITRISE DES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE (PMPOA)

Cet article prévoit le dépôt, l'année prochaine, d'un rapport sur le PMPOA (notamment appréciation des coûts et des cofinancements). Il n'a pas non plus clairement sa place en loi de finances, sauf à faire de celle-ci la "mère de toutes les lois".

Votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article conforme.

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, VILLE ET INTEGRATION

I.- AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Roger BESSE

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

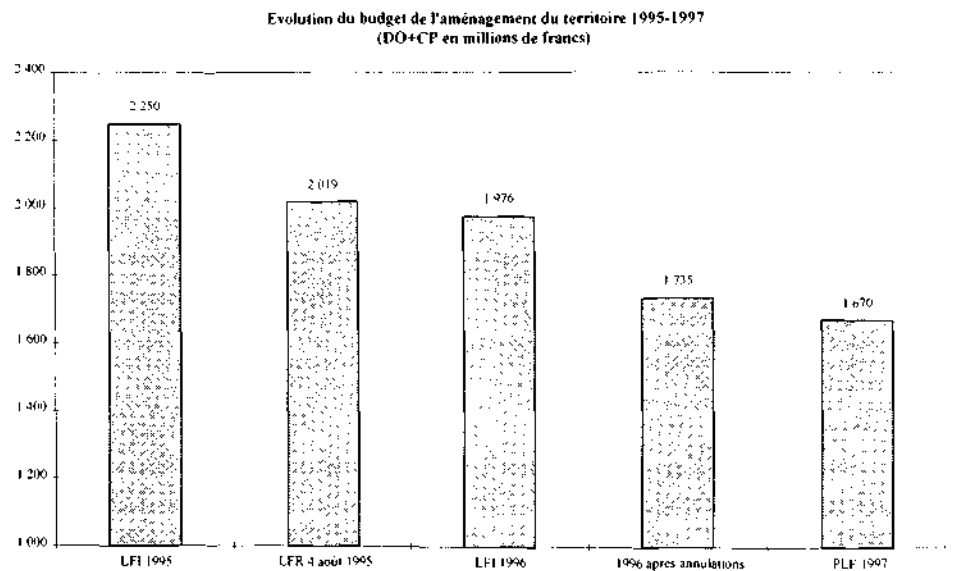
Les crédits demandés au titre de l'aménagement du territoire, au sein du budget de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, atteignent pour 1997, en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), **1.670,3 millions de francs** subissant ainsi une **contraction de 15,45 %** par rapport au budget voté de 1996. Les autorisations de programme, fixées à 1.486,7 millions de francs, **reculent de 26,41 %**.

Toutefois, par rapport aux crédits disponibles après l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, la diminution de l'enveloppe affectée au budget de l'aménagement du territoire n'est plus que de - 3,7 % en moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement), les autorisations de programme ne régressant, quant à elles, que de 1,53 %.

Ce processus reproduit, en l'accentuant, le mouvement qui avait caractérisé l'année précédente. La loi de finances pour 1996 comportait en effet un recul de 11,3% des moyens de paiement et de 20,6% pour les autorisations de programme par rapport au budget voté de 1995.

Cette forte réduction ne faisait, pour l'essentiel, qu'entériner l'importante réduction des moyens, ouverts en loi de finances initiale, opérée par la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Ainsi, depuis deux ans nous assistons à une chute régulière des moyens financiers affectés à une politique considérée, il y a peu de temps encore, comme une ardente obligation. Pour mesurer l'importance de ce recul, il suffit de comparer les **2,25 milliards de francs** inscrits en loi de finances initiale pour **1995**, aux **1,67 milliard de francs** proposés par le projet de loi de finances pour **1997**.



Source : Commission des finances

Ce mouvement représente une **baisse cumulée de près de 26% en deux ans (soit une diminution de 580 millions de francs en francs courants)**.

B. UN BUDGET EN BAISSÉ

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté 1996	1996 après annulations 26 septembre	Crédits demandés pour 1997	Évolution en % 96/95 init.	Évolution en % 96/95 rect.
Dépenses ordinaires (DO)					
Titre III : moyens des services / DATAR	94,58	89,17	91,61	- 3,14	+ 2,74
Titre IV : Interventions publiques / Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	326,08	299,59	291,00	- 10,76	- 2,87
Dépenses en capital (CP) / Titre VI					
⊗ Chapitre 64-00 - Prime d'aménagement du territoire	331,70	291,27	155,00	- 53,27	- 46,78
⊗ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	1.223,16	1.054,48	1.132,67	- 7,40	+ 7,42
Total DO + CP	1.975,52	1.734,51	1.670,28	- 15,45	- 3,70
Autorisations de programme					
⊗ Chapitre 64-00 - Prime d'aménagement du territoire	539,00	404,25	250,00	- 53,62	- 38,16
⊗ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	1.481,14	1.105,47	1.236,67	- 16,51	+ 11,87
Total autorisations de programme	2.020,14	1.509,72	1.486,67	- 26,41	- 1,53

Source : Commission des finances

Ainsi seront examinés successivement les crédits de la DATAR, ceux de la prime d'aménagement du territoire et ceux du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire.

1. Les crédits de la DATAR : un resserrement des moyens des services

Les crédits affectés au titre III recouvrent l'ensemble des moyens de la DATAR prévus au titre de l'administration centrale, des bureaux à l'étranger et des commissariats à l'aménagement des massifs pour les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'informatique.

La dotation du titre III prévue pour 1997 s'élève à de **91,6 millions de francs, en baisse de 3,14 %** par rapport à la loi de finances initiale pour

1996, mais en hausse de 2,73 % par rapport aux crédits effectivement disponibles en 1996 après l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996.

Ces annulations de crédits portaient cependant sur des dépenses de matériel et de fonctionnement des services, tandis que la diminution des crédits prévue pour 1997 s'explique aussi par une **réduction des dépenses de personnel**.

Les **effectifs budgétaires de la DATAR** poursuivent en effet leur décroissance puisqu'après la suppression nette de deux emplois en 1995, **un emploi contractuel de chargé de mission sera supprimé en 1997**. Au total **depuis 1986 le nombre de personnes directement employées par la DATAR sera passé de 150 (70 titulaires et 80 contractuels), à 115 en 1997 (59 titulaires et 57 contractuels)**.

La suppression de cet emploi de contractuel permet de réaliser une économie de 264.200 francs.

Le **réseau de la DATAR à l'étranger**, dont l'**effectif total passera de 86 à 80 personnes en 1997**, voit aussi diminuer ses dépenses de personnel. Cette réduction résultera en 1997 en grande partie de la diminution du nombre de CSNA qui passent de 18 à 11 personnes. Dans le cadre de la maîtrise des dépenses de personnel, il convient de noter par ailleurs la poursuite du **processus de remplacement du personnel contractuel par des "recrutés locaux"-moins onéreux**. La suppression de 3 emplois contractuels est ainsi compensée par 4 emplois de recrutés locaux supplémentaires. Les contractuels sont donc passés de 41 personnes en 1993 à 35 en 1997, tandis que dans le même temps, les "recrutés locaux" progressaient de 20 personnes en 1993 à 34 en 1997.

Le **réseau de la DATAR à l'étranger assume donc l'essentiel de la réduction des moyens de fonctionnement de ce budget avec une réduction de services votés de 2,5 millions de francs pour 1997**, répartie à hauteur de 1,1 million de francs sur les dépenses de personnel (soit une baisse de près de 6% sur le chapitre 31-92) et 1,4 millions de francs sur les dépenses de fonctionnement (soit une baisse de près de 7% sur le chapitre 34-04).

Votre rapporteur note en revanche, que les crédits du chapitre 34-03 "*Dépenses d'informatique et de télématique*", qui avaient été réduits de 12,5 % en 1996, se trouvent préservés au profit du développement de projets nouveaux et de l'extension d'applications existantes, pour atteindre 1,77 million de francs.

2. La prime d'aménagement du territoire : une forte diminution

a) *Le dispositif de la prime d'aménagement du territoire*

La PAT est une subvention d'équipement accordée par l'Etat aux entreprises françaises et étrangères réalisant, dans des régions classées, des programmes répondant à diverses caractéristiques concernant leur nature, leurs dimensions et leurs effets sur l'emploi. Cette prime a fait l'objet d'une réforme engagée par la DATAR en 1994 et concrétisée par le décret n° 95-149 du 6 février 1995 qui avait en particulier procédé à un relèvement des plafonds d'attribution de la prime. Le taux normal était ainsi passé de 35.000 francs à 50.000 francs par emploi et le taux majoré de 50.000 francs à 70.000 francs par emploi.

Le montant de la prime, **accordée par emploi créé**, est modulé en fonction de certains critères.

● C'est ainsi que pour les **projets industriels**, le calcul de la prime prend en compte, à la fois, le nombre des emplois et le montant des investissements, avec des taux variables selon le caractère prioritaire de la zone. Trois zones sont ainsi différenciées :

1. zones à taux normal : 50.000 francs maximum par emploi, avec un plafond de 17 % du montant des investissements.

2. zones à taux majoré : 70.000 francs maximum par emploi, avec un plafond de 25 % du montant des investissements.

Pour ces deux catégories de zones, un dépassement exceptionnel de ces plafonds peut être justifié par l'intérêt économique ou le coût très élevé de l'opération, notamment lorsque celle-ci est effectuée dans une région où existent des problèmes particulièrement graves d'emploi ou de déclin démographique.

3. zones à taux dérogatoire : elles recouvrent la Corse, les arrondissements de Douai, Valenciennes et Avesnes-sur-Helpe dans le département du Nord, ainsi que le Pôle Européen de développement de Longwy.

70.000 francs maximum sont accordés par emploi, avec un plafond de 33 % des investissements pour la Corse et le Pôle Européen de développement de Longwy ; avec un plafond de 28 % pour les trois arrondissements du Nord.

● S'agissant des **projets tertiaires**, le montant de la prime **ne dépend que du nombre des emplois et de la localisation**, le volume des

investissements n'étant pas pris en considération. Le montant de la prime est de 70.000 francs maximum par emploi.

b) Un "apurement" volontariste de la gestion de la PAT ?

L'année 1997 se caractérise par une décrue des crédits ouverts au titre de la PAT.

Cette situation contraste fortement avec celle qui avait caractérisée l'année précédente. Au cours de celle-ci, en effet, les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 avaient presque permis de retrouver, malgré d'importantes annulations de crédits opérées, en cours de gestion, par l'arrêté d'annulation du 28 juin 1995 (-45 millions de francs en crédits de paiement et -146 millions de francs en autorisations de programme), le niveau initial des dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1995.

Le projet de loi de finances pour 1997 vient, en revanche, accentuer un mouvement de réduction des crédits déjà engagé, pour la gestion en cours, par l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996. Ce dernier, qui applique les normes maximales du "gel" de crédits demandé pour 1996 à tous les ministères, comporte une réduction des crédits, prévus pour 1996 au titre de la PAT, de plus de 40 millions de francs en crédits de paiement (soit plus de 12% du montant de la dotation initiale) et de près de 135 millions de francs en autorisations de programme (soit plus de 25% du montant de la dotation initiale).

Le montant des crédits prévus pour 1997 ne s'élèvent plus, pour leur part, qu'à **155 millions de francs en crédits de paiement et 250 millions de francs en autorisations de programme**, soit une **diminution respective de 53,3% et de 53,6% par rapport au budget voté de 1996**. En tenant compte de l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, ce mouvement de réduction s'élève encore à -46,8% pour les crédits de paiement et à -38,2% en ce qui concerne les autorisations de programme. Il s'agit donc de l'engagement d'un réduction volontariste des moyens nouveaux prévus au titre de la PAT pour 1997.

L'analyse de cette "amputation", doit cependant tenir compte de la **masse considérable des reports de crédits** accumulés depuis plusieurs années (1.298,36 millions de francs en autorisations de programme et 493,52 millions de francs en crédits de paiement au 1^o juillet 1996).

La mise en parallèle du montant de ces reports et de la diminution des crédits inscrits pour 1997 semble indiquer une volonté d'apurer la gestion financière de la PAT, conformément aux déclarations de M Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration sur la mobilisation des "*réserves comptables*" de la PAT en 1997. Au-delà de

l'analyse financière, votre rapporteur s'interroge cependant sur l'opportunité de modifier les critères d'attribution de la PAT.

En effet, ces reports de crédits massifs et récurrents semblent traduire une définition inadaptée des critères d'éligibilité à cette prime, qui devraient être revus pour mieux la cibler et la rendre plus efficace.

3. Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire : une diminution substantielle

a) Une volonté de simplification et d'efficacité

Institué par l'article 33 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et mis en oeuvre par anticipation dès le 1er janvier 1995 dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1995, le FNADT a été **créé pour regrouper six fonds qui apparaissaient distinctement jusqu'en 1994 dans le budget de l'Aménagement du territoire :**

- **FIAT** (Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire),
- **GIRZOM** (Groupe interministériel pour la restructuration des zones minières)
- **FAD** (Fonds d'aide à la décentralisation des entreprises privées),
- **FRILE** (Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi),
- **FIAM** (Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement de la montagne),
- **FIDAR** (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural).

La création de ce nouveau fonds avait donc pour objectif de simplifier la gestion des outils financiers spécifiques à la politique d'aménagement du territoire. Elle visait en outre à raccourcir et à déconcentrer les processus de décision.

Ce fonds **comporte deux sections**, une section générale et une section locale.

La **section générale** regroupe des crédits gérés par le comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (**CIADT**), qui arrête ses choix de financement en fonction de l'importance et de l'exemplarité des projets proposés et de leur cohérence avec les priorités de l'aménagement du territoire. C'est également sur la section générale que sont

imputés les crédits pour le financement de programmes interrégionaux ainsi que ceux destinés aux aides à la décentralisation d'entreprises. **En 1995, les crédits affectés à cette section se sont élevés à 724,56 millions de francs, pour retomber en 1996 à 415,45 millions de francs.**

La **section locale** est, quant à elle, déconcentrée auprès des préfets de régions. Les crédits prévus à ce titre ont vocation à participer au financement de l'ensemble des domaines d'intervention, autrefois répartis sur des lignes budgétaires distinctes. Ces crédits sont répartis entre une fraction correspondant aux engagements souscrits dans les contrats de plan Etat/Région (CPER) et une fraction dite "libre d'emploi". Cette dernière doit elle même être répartie chaque année entre les régions :

- dans une proportion de 75 % au prorata de la population comprise dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT) ou dans les territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP),
- dans une proportion de 25 % au prorata de la superficie régionale comprise dans les zones éligibles à la PAT ou dans les TRDP.

Ce dernier critère permet une prise en compte spécifique des zones rurales à faible densité (Champagne, Bourgogne, Sud-Est).

En 1995, la section locale du FNADT était dotée à hauteur de 1.145 millions de francs, dont 966,4 millions correspondaient à l'application des contrats de plan Etat/Région (CPER) et 178,6 millions de francs aux crédits "libres d'emploi". En 1996, compte tenu de la disponibilité des crédits, la section locale a été exclusivement consacrée à l'exécution des CPER pour un montant de 965,86 millions de francs.

b) 1997 : la poursuite de la réduction des crédits

Ce fonds regroupe dans le cadre de la loi de finances pour 1997, 85% du montant des **moyens de paiement** de ce budget, soit **1.423,67 millions de francs (DO+CP)** et 83% de ses **autorisations de programme**, soit **1.236,14 millions de francs.**

Les crédits inscrits en 1997 pour ce fonds, s'inscrivent en baisse de plus de 8% (soit -125,6 millions de francs) par rapport au budget voté de 1996, poursuivant ainsi la diminution des moyens opérée en 1996 par rapport à 1995. Cette réduction des moyens du FNADT s'explique largement par le report d'un an de l'échéance des contrats de plan Etat-Région (CPER).

Initialement conclus pour couvrir la période quinquennale 1994-1998, ces CPER prendront donc fin au 31 décembre 1999. A l'appui de cette

décision, le Gouvernement évoque la nécessité de retarder la date de conclusion de la nouvelle génération de CPER pour tenir compte, d'une part, du renouvellement des conseils régionaux en 1998 et, d'autre part, de l'adoption par le Parlement du schéma national d'aménagement du territoire. Le gouvernement relève aussi que ce report d'un année aura l'avantage de faire coïncider l'échéance des CPER avec celle des programmes utilisant les dotations quinquennales des fonds structurels européens. Votre rapporteur souligne cependant que ce report d'un an permettra, surtout, de diminuer le montant des crédits annuels qui auraient dû être engagés au titre des CPER en 1997 et en 1998.

Il faut souligner le caractère préoccupant du gel de crédits dans ce domaine qui a déjà retardé de façon considérable l'exécution de certains volets des contrats de plan et, notamment, le volet routier.

A cet égard, l'annonce faite par M. Jean-Claude Gaudin devant la commission au sujet de la possibilité pour les régions de procéder à des avances financières pour maintenir le rythme d'investissement prévu pour certain projets, n'est pas rassurante. En effet, seules les régions les plus riches pourront s'engager dans ce processus d'avances remboursables par l'Etat, tandis que les régions les plus pauvres subiront, du fait de la modestie de leurs ressources, un retard d'une année qui ne fera qu'accroître leurs difficultés et leur retard de développement.

Il faut noter d'ailleurs que le FNADT a déjà fait l'objet **d'un important mouvement d'annulation de crédits en 1996, pour un montant global de plus de 195 millions de francs.**

EVOLUTION DES CREDITS DU FNADT

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1995 (pour mémoire)	Budget voté 1996	1996 après annulations 26 septembre	Crédits demandés pour 1997	Evolution en % 96/95 init.	Evolution en % 96/95 rect.
Dépenses ordinaires (DO) □ Chapitre 44-10 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	411,60	326,08	299,59	291,00	- 10,76	- 2,87
Dépenses en capital (CP) □ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	1.398,10	1.223,16	1.054,48	1.132,67	- 7,40	+ 7,42
Total DO + CP	1.809,70	1.549,24	1.354,07	1.423,67	- 8,11	+ 5,14
Autorisations de programme □ Chapitre 65-00 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire	2.006,90	1.481,14	1.105,47	1.236,67	- 16,51	+ 11,87

Source : Commission des finances

Cette annulation a concerné, tant les crédits d'intervention que les subventions d'investissement. Les crédits d'intervention du chapitre 44-10 ont en effet été réduits de 8%, tandis que les crédits destinés aux subventions d'investissement subissent, quant à eux, une réfaction de 13,8% pour les crédits de paiement et de 25% pour les autorisations de programme.

En ce qui concerne les crédits demandés pour 1997, il faut remarquer que **le projet de loi de finances ne compense pas le mouvement d'annulation de 1996, puisque le niveau des crédits demandés pour 1997 reste inférieur de près de 70 millions de francs au montant des crédits disponibles pour 1996, après prise en compte des sommes annulées par l'arrêté du 26 septembre 1996.**

Pour les **dépenses d'intervention**, la réduction de 26,5 millions de francs intervenue en 1996, est en effet accentuée en 1997 par une diminution supplémentaire de 8,5 millions de francs, ce qui ramène le niveau des crédits prévus pour 1997 à 291 millions de francs (en baisse de 35,1 millions de francs par rapport au budget voté de 1996, soit -10,8%).

Pour les **subventions d'investissement**, 168,7 millions de francs ont été annulés en 1996, cette réduction n'est que partiellement rattrapée en 1997, à hauteur de 78 millions de francs, ce qui situe le niveau des crédits prévus pour 1997 à **1,132 millions de francs (en baisse de 90,5 millions de francs par rapport au budget voté de 1996, soit -7,4%)**.

Au total, depuis la loi de finances initiale de 1995, les crédits d'intervention du FNADT ont diminué de près de 30%, tandis que les subventions d'équipement se réduisaient de 19% en crédits de paiement et de près de 38,5% en autorisations de programme.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, UN BUDGET SACRIFIE ?

Comme en 1996, le budget de l'aménagement du territoire pour 1997 apporte une contribution plus que proportionnelle à l'effort de maîtrise de la dépense publique. **Dans ces conditions, votre rapporteur ne peut que déplorer à nouveau le contraste entre cette déflation des moyens et les discours volontaristes qui avaient accompagné l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.**

1. Des mesures de réduction parfois contestables

Au sein de ce budget en baisse, il convient cependant de différencier l'analyse des crédits de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et celle des crédits inscrits au titre du fonds national d'aménagement du territoire.

En effet, l'exercice 1997 traduit une volonté **d'apurement de la gestion de la PAT**, pour laquelle subsiste une masse très importante de crédits reportés d'année en année en raison d'une sous consommation chronique. Le montant global des crédits reportés représente en effet au 1^{er} juillet 1996, près de 1,3 milliard de francs en autorisations de programme et de plus de 490 millions de francs en crédits de paiement. Ces importants reports de crédits remontent en particulier à l'année 1993, au cours de laquelle la chute des investissements industriels due à la récession, avait été à l'origine d'un très faible taux de consommation des crédits.

Cette volonté a été confirmée, par M Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, lors de son audition par la commission, au cours de laquelle il a annoncé une mobilisation

des "réserves comptables" de la PAT à hauteur de 700 millions de francs sur les deux années 1997 et 1998. A cet égard, le ministre a indiqué que 350 millions de francs viendraient donc s'ajouter à la dotation de 250 millions de francs inscrite dans le projet de loi de finances pour 1997, précisant qu'il en serait de même en 1998. Ainsi, il a souligné que 600 millions de francs seraient mobilisables sur chacune de ces deux années, soit une somme supérieure aux 400 millions de francs dépensés en moyenne au titre de la PAT au cours des cinq derniers exercices.

La situation n'est pas identique pour le **fonds national d'aménagement du territoire**, dont les crédits connaissent une érosion régulière depuis 1995, ramenant les moyens financiers de ce fonds à un niveau inférieur à ceux dont disposaient, avant la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les six fonds que celle-ci a regroupé au sein du FNADT.

Ces derniers étaient en effet dotés, en loi de finances initiale pour 1994, de 360 millions de francs au titre des crédits d'intervention et de 1.208 millions de francs au titre des subventions d'équipement.

Votre rapporteur insiste donc, comme l'an passé, sur le fait que les **amputations subies par le FNADT constituent une remise en cause de l'effort budgétaire engagé après le vote de la loi Pasqua**. L'absence de dotation du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), dont les crédits sont inscrits au budget de l'agriculture et qui étaient déjà passés de 500 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, à 388 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1996, **confirme une orientation que votre rapporteur ne peut cautionner**.

2. A la recherche de moyens supplémentaires

Aussi, espère-t-il que les perspectives de renforcement des moyens budgétaires inscrits pour 1997, au titre du FNADT et du FGER, seront confirmées.

En ce qui concerne le FNADT, votre rapporteur considère qu'il faudrait, **au minimum, assurer un maintien en francs courants** des dotations inscrites à ce fonds en loi de finances initiale pour 1996, ce qui impliquerait de prévoir l'inscription de **125 millions de francs supplémentaires** à ce titre pour 1997. L'annonce du report en 1997 de 70 millions de francs de crédits, "dégelés" sur le budget de 1996, constitue -si cette annonce se transforme en acte- une première étape salutaire. **Il conviendrait de la compléter à hauteur de 55 millions de francs pour assurer le maintien des moyens du FNADT.**

En ce qui concerne le **FGER**, celui -ci a bénéficié de **l'inscription de 100 millions de francs** au cours de la discussion de ce budget à l'Assemblée nationale **prélevés sur le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)**, sa dotation devrait encore être complétée, à hauteur de **100 millions de francs supplémentaires**, grâce à un report de crédits dégelés sur l'exercice 1996 ce qui amènerait le niveau des crédits à 200 millions de francs. **Il conviendrait cependant de porter ce total à 250 millions de francs, pour atteindre un montant proche de celui des crédits effectivement consommés annuellement sur ce fonds.** A cet égard, il faut rappeler que les crédits inscrits à ce fonds en 1996 s'élevait à 388 millions de francs.

B. 1997, L'ANNEE DU MONDE RURAL ?

Si votre rapporteur salue l'action conduite par le Gouvernement en 1996 en faveur de la ville, il n'en souhaite pas moins que l'année 1997 soit l'occasion de transformer en actes le souci, exprimé par M Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, de maintenir un équilibre entre la politique de la ville et l'action en faveur du monde rural, afin de rétablir une indispensable équité.

1. Le renforcement des mesures relatives aux ZRR

Dans ce domaine, il faut souligner que le **décret délimitant les zones de revitalisation rurale (ZRR)**, a enfin été publié le 15 février 1996 (**décret n°96-119 du 14 février 1996**), après l'obtention de l'avis favorable de la Commission européenne.

Depuis lors, outre les dispositions existant en faveur des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP) au sein desquels sont incluses les ZRR, **les mesures spécifiques suivantes sont applicables dans les ZRR :**

- la compensation par l'Etat de **l'exonération de plein droit de taxe professionnelle** pour la création ou l'extension d'une entreprise (*art. 1465 A. du code général des impôts*) ;

- **l'amortissement fiscal exceptionnel** de 25% au cours de l'exercice d'achèvement des investissements immobiliers à usage industriels ou commercial, effectués entre le 1^o janvier 1995 et le 31 décembre 1999, des P.M.E. (moins de 250 salariés, chiffre d'affaires hors taxes inférieur à 140

millions de francs ou total du bilan inférieur à 70 millions de francs) (*art. 39 quinquies D du code général des impôts*) ;

- **l'allègement des cotisations d'allocations familiales** (*art. L 241-6-2 du code de la sécurité sociale*) ;

- **la compensation par l'Etat, à hauteur de 50% des allègements de la taxe départementale de publicité foncière** consentis pour l'acquisition de logements à usage d'habitation (*art. 1594 F quater du code général des impôts*) ;

- **l'attribution prioritaire des concours financiers** accordés par l'Etat en faveur de la **réhabilitation de bâtiments anciens** acquis par les communes pour les transformer en logements locatifs sociaux (*art. 62 de la loi n°95-115 du 4 février 1995*).

Votre rapporteur se félicite par ailleurs de **l'extension, dans le cadre de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, du dispositif d'exonération sur douze mois des cotisations sociales patronales applicable aux embauches dans les ZRR** et les zones de redynamisation urbaine, institué par l'article 6-5 de la loi n° 89-18 du 13 janvier 1989 et modifié par loi n°95-115 du 4 février 1995. Cette disposition qui se trouve maintenant codifiée à *l'article L. 322-13 du code du travail* comporte une double extension :

- cette mesure, qui n'était applicable qu'aux embauches ayant pour effet de porter l'effectif à quatre salariés au moins et cinquante au plus, est désormais **applicable à partir du premier salarié** ;

- les **bénéficiaires** de cette exonération pour embauche sont dorénavant, *"les entreprises et les groupements d'employeurs exerçant une activité artisanale, industrielle, commerciale, au sens de l'article 34 du code général des impôts, une activité agricole, au sens de l'article 63 du même code ou non commerciale au sens de l'article 92 du même code"*.

Applicables au 1^o janvier 1997 ces mesures nouvelles viendront ainsi renforcer les moyens mis en oeuvre en faveur du monde rural, **le coût budgétaire en année pleine de l'ensemble des mesures d'exonérations applicables aux ZRR étant évalué par le Gouvernement à environ 1,2 milliards de francs.**

2. L'annonce d'un "plan pour l'avenir du monde rural"

Ce plan, qui comportera un volet législatif, est destiné à satisfaire l'objectif, fixé par l'article 61 de la "loi Pasqua" du 4 février 1995, d'assurer aux habitants des ZRR des conditions de vie équivalentes à celles ayant cours sur les autres parties du territoire.

A cette fin, ce plan, qui pourrait faire l'objet du prochain comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, devrait inclure notamment :

- un volet de mesures fiscales destinées à favoriser le maintien et le développement d'activités, ce volet devrait comporter une amélioration des conditions d'exonération de la taxe professionnelle dans les ZRR ;

- une série de mesures ayant pour objet de d'encourager à la réhabilitation des logements et de stimuler l'offre locative ;

- une action en faveur de la présence et de la qualité des services collectifs essentiels ;

- une dynamisation de la politique des "pays" au terme de la deuxième phase d'expérimentation sur 42 "pays-tests", qui pourrait déboucher sur l'attribution "*d'instruments financiers adaptés*" tels que des chartes de pays.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la perspective d'un tel plan et souhaite que l'objectif annoncé d'une mise en oeuvre complète au 1^o janvier 1998 puisse être respecté.

C. UNE "LOI PASQUA" BIENTOT APPLIQUEE EN TOTALITE ?

1. Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire

Présenté par la DATAR à la commission permanente du conseil national d'aménagement et de développement du territoire le 5 novembre 1996 sous forme "d'avant projet", ce schéma devrait être discuté au Parlement au printemps 1997, après consultation des élus locaux.

Malgré son retard par rapport au délai d'un an fixé par l'article 2 de la loi Pasqua pour sa présentation au Parlement, dû à l'ampleur du travail de synthèse nécessaire, ce texte constituera cependant un aboutissement pour la

plupart des dispositions de la loi restant encore à appliquer. L'adoption de ce schéma, qui doit déterminer les orientations que devront respecter toutes les politiques publiques ayant une incidence territoriale, conditionne en effet la publication de l'ensemble des schémas sectoriels qui lui sont associés.

2. Une fâcheuse lacune : le fonds national de développement des entreprises

Les dispositions de la "loi Pasqua" n'ayant pas encore fait l'objet de textes d'application sont donc peu nombreuses. Il s'agit, en particulier, de l'article 29 relatif aux **contrats de services publics**, de l'article 30 relatif à **l'extension des possibilités d'ouverture d'une officine de pharmacie dans les communes de moins de 2.000 habitants** et surtout de l'article 43 qui prévoit la mise en place d'un **fonds national de développement des entreprises**.

Ayant pour vocation de distribuer des **prêts personnels aux entrepreneurs** ainsi que d'octroyer des garanties d'emprunts et de garanties d'engagements (contregaranties) au bénéfice de certains établissements de prêt et de cautionnement, cette structure, très attendue des parlementaires, aurait dû être dotée en 1995 de 650 millions de francs dont 500 millions de francs alloués par la Caisse des dépôts et consignations et 150 millions de francs dégagés sur des ressources budgétaires de l'Etat.

Or, votre rapporteur constate, comme l'an passé, que la création de ce fonds se heurte à l'hostilité résolue du ministère des finances.

II - VILLE ET INTEGRATION

Rapporteur spécial : **M. Philippe MARINI**

Le budget de la ville et de l'intégration regroupe les crédits consacrés à la politique de la ville et les crédits affectés à l'intégration. Les crédits consacrés à la lutte contre l'exclusion sont désormais rattachés au budget des affaires sociales.

Ainsi, au sein de l'agrégat « intégration » ne subsistent que les dépenses de fonctionnement des centres d'hébergement et d'intégration des migrants étrangers, les interventions en faveur des populations d'origine étrangère et les programmes de prévention et de lutte contre les toxicomanies.

En 1997, les crédits inscrits au **budget de la ville et du développement social urbain** s'accroissent de 3 % pour s'établir à **851 millions de francs** (contre 826 millions en 1996).

Les crédits consacrés à **l'intégration** qui s'élèvent à **378,6 millions de francs** diminuent de plus de 21 % en raison de l'imputation des dépenses de fonctionnement du service social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.) sur le Fonds d'action sociale pour les travailleurs émigrés (FAS). A structure constante, la réduction des crédits est limitée à 3 %.

Enfin, les crédits consacrés à la **lutte contre les toxicomanies** progressent de 6 millions de francs pour s'établir à **56,7 millions de francs (+ 11,5 %)**.

Au total, les crédits inscrits au budget de la ville et de l'intégration s'élèvent à **1,28 milliard de francs**, en décroissance de 5,3 % par rapport à 1996. A structure constante, les crédits s'accroissent de **1,4 %**.

I. EVOLUTION DES CREDITS DE LA VILLE DE 1996 A 1997

(en millions de francs)

Dépenses	1996	1997	97/96 en %
Titre III			
Moyens des services	128	104	- 18,8
Titre IV			
Interventions publiques	445	432	- 2,9
Total dépenses ordinaires	573	536	- 6,4
Titre V			
Investissements exécutés par l'Etat			
CP	3,25	3,67	+ 12,9
AP	3,7	4,17	+ 11,3
Titre VI			
Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
CP	250	311,5	+ 24,6
AP	406,3	401	- 1,3
Total dépenses en capital			
CP	253	315	+ 24,4
AP	410	405	- 1,2
TOTAL	826	851	+ 3,02

Les crédits directement inscrits au bleu « ville et intégration » s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 1997 à **851 millions de francs** et sont en hausse de 3 % par rapport à 1996.

En prenant en compte les autres crédits gérés par la Direction interministérielle à la ville (deux chapitres du FARIF) et les transferts en gestion au titre du Fonds interministériel d'intervention pour la ville (226 millions de francs en 1997), le périmètre budgétaire des crédits ville sera en 1997 de **1,27 milliard de francs**, soit un montant en diminution de 5,3 % par rapport à 1996.

En prenant en compte globalement l'effort budgétaire de l'Etat pour 1997, y compris les dépenses fiscales et sociales qui vont résulter de la mise en place effective des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine et le financement requis pour la création des emplois de ville (1,049 milliard de francs) dans le cadre du Pacte de relance pour la ville, le total consolidé sera supérieur à **13,38 milliards de francs** contre 10,4 milliards en 1996, à périmètre identique, soit une hausse de 28,6 %.

A. LES CREDITS DIRECTEMENT INSCRITS AU BUDGET DE LA VILLE

Les moyens consacrés à la politique de la ville et du développement social urbain sont des crédits déconcentrés pour l'essentiel, mis en oeuvre à travers les procédures des contrats de ville, des programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT-Urbains) et de grands projets urbains.

Cinq dispositifs contractuels sont actuellement utilisés :

① les contrats de ville

Ces contrats sont conclus entre l'Etat et la commune concernée, auxquels peuvent s'ajouter le conseil régional, le conseil général, les organismes HLM, la CAF, le FAS...

L'objectif est de mettre en place de manière concertée un programme d'action sur cinq ans visant à réinsérer les quartiers difficiles dans la ville. Le maire et les représentants de l'Etat réalisent un diagnostic avant d'arrêter des choix stratégiques puis des programmes d'action qui sont affinés et actualisés chaque année par avenant.

Il y a 214 contrats de ville concernant, soit des agglomérations, soit des communes, et 15 conventions spécifiques aux DOM-TOM.

Comme pour les autres procédures contractuelles examinées ci-dessous, le contrôle de l'exécution des contrats de ville s'effectue par le biais des dispositifs de pilotage présidés conjointement par le préfet et les maires d'une part, par des procédures d'évaluation en cours de définition d'autre part.

② les conventions de sortie des opérations de quartier du X^{ème} plan

Les signataires sont les mêmes, l'objectif étant de terminer dans de bonnes conditions les opérations de quartiers conduites dans la période précédente.

48 quartiers sont concernés et les premières conventions à avoir été signées pour un ou deux ans sont arrivées à échéance à la fin de l'année 1995.

Après accord de la DIV et bilan de leur mise en oeuvre, le préfet peut les reconduire pour une troisième et dernière année. Les financements concernés sont ceux des contrats de Plan Etat-Région, fixés pour cinq ans.

③ *les conventions de programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) urbain*

Signées avec les mêmes intervenants que les contrats de ville, les conventions de PACT urbain visent à mettre en place sur des sites qui connaissent de graves difficultés économiques et sociales suite à la disparition de la mono-activité qui les faisait vivre, des **programmes globaux** de développement économique, d'aménagement du territoire et de lutte contre l'exclusion sociale.

26 agglomérations ou bassins d'emploi sont concernés pour la durée du XI^{ème} plan, principalement situés dans les régions du Nord et de l'Est de la France.

④ *les contrats d'action pour la prévention (CAPS)*

Les signataires sont les maires et les préfets.

L'objet est de mettre en place, dans le cadre des conseils communaux de prévention de la délinquance, des programmes triennaux de prévention, associant les communes, les services de la police, de la justice, ainsi que tous les intervenants dans le champ social et éducatif. En dehors des contrats de ville, il y a environ **340 contrats de ce type**.

⑤ *les grands projets urbains*

Les « GPU » sont des contrats conclus entre l'Etat et la commune qui concernent des **sites particulièrement détériorés** et pour lesquels une action d'ensemble doit permettre de désenclaver les quartiers, voire de reconstruire entièrement certains d'entre eux. 25 sites sont concernés.

Les protocoles d'accord ont été signés pour tous les projets ainsi qu'en Ile-de-France les conventions tripartites Etat-ville-Conseil Régional. La conduite politique est assurée soit par des comités de pilotage (Vaulx-en-Velin, Venissieux, Genevilliers, Aubervilliers, Saint-Denis, La Courneuve, Le Mantois, Roubaix-Tourcoing, Marseille, Grigny), soit par le Conseil d'administration du Groupement d'intérêt public (Aulnay, Argenteuil), soit par le Conseil d'administration de la SEM à Clichy-Montfermeil.

Figurent au nombre des GPU la restructuration de la dalle centrale à Argenteuil, l'implantation d'une moyenne surface à Vaulx-en-Velin, le rachat

de la barre Gérard Philippe pour restructuration à Gennevilliers ou la création de la ZAC centre ville à Grigny.

Jusqu'à présent, les « GPU » étaient cofinancés par le ministère du logement, d'autres ministères et le Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France.

Six sites sont pris en compte au titre du Programme d'initiative communautaire URBAN et 6 GPU ont été classés en zone franche urbaine.

• **Crédits de financement des procédures contractuelles**

	1995	1996	1997	97/96
Fonctionnement Contrats de ville, PACT - urbains et autres conventions	463	344,7	337,2	- 2,2 %
Investissement Contrats de ville, PACT - urbains et autres conventions	50	80	150	+ 87,5 %
Fonds social urbain	130	170	118	- 30,6 %
Grands projets urbains			43,5	
TOTAL	643	594,7	648,7	+ 9 %

Répartition des crédits par nature de dépense



1. Les contrats de ville demeurent un instrument d'intervention privilégié

Dans le budget pour 1997, les crédits consacrés au financement de contrats de ville, PACT urbains et autres actions contractuelles (chapitre 46-60-10) sont légèrement réduits par rapport à 1996 pour ce qui concerne le fonctionnement (**337 millions de francs** contre 344,7 en 1996) ce qui préserve les programmes d'animation, dans les sites concernés, en matière de promotion de l'emploi, d'action sociale, culturelle, sportive et, plus généralement, de toutes les actions concourant à une meilleure insertion des populations des quartiers défavorisés dans leur agglomération.

Les crédits de paiement correspondant aux opérations d'investissement programmées dans ces contrats (chapitre 67-10-20) pour 1997 s'élèvent à **150 millions de francs** (contre 80 millions en 1996), soit une hausse de 87,5 %.

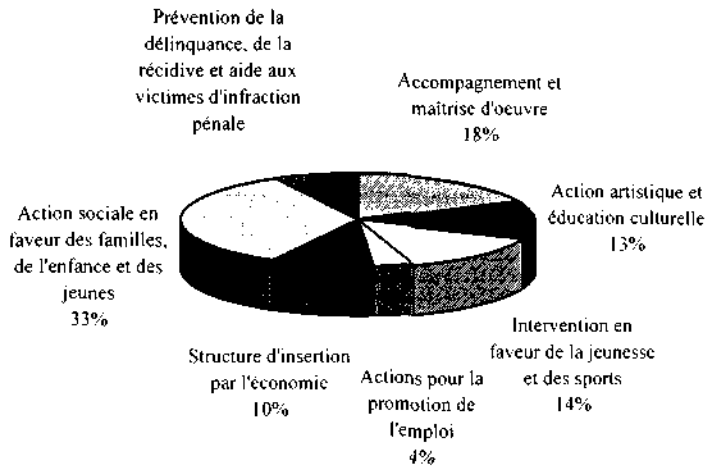
Les crédits ainsi inscrits sur le budget « ville » sont complétés en 1997 par 226 millions de francs de transferts en provenance d'autres ministères, qui alimentent le **Fonds interministériel d'intervention pour la ville** (FIV). Au total, le FIV, instrument particulièrement souple de financement des contrats de ville, est doté de **675 millions de francs** (contre 771 en 1996).

Pour rappel, le Fonds unique d'intervention pour la politique de la ville a été mis en place à partir de 1995 au travers de deux lignes budgétaires du ministère de la ville : les chapitres 46-60-10 et 67-10-20.

Le FIV est constitué des dotations initiales inscrites sur ces lignes et de dotations transférées en gestion par sept ministères contributeurs. La mise en place de ce fonds unique s'est traduite par une délégation unique (11 au minimum auparavant), une harmonisation des règles de financement, une circulaire d'utilisation unique et une réduction du nombre de propositions d'engagement sur une même opération. Il a permis de renforcer la gestion interministérielle des crédits déconcentrés de la politique de la ville.

Le FIV a été exonéré de la régulation budgétaire en 1996.

Le graphique ci-après illustre la répartition des dépenses par article d'exécution en 1995 :



2. L'effort d'investissement dans les quartiers est réaffirmé

Alors que le budget de 1995 réorientait de façon légitime les dépenses ordinaires des opérations en capital vers les chapitres de fonctionnement, le budget de 1996 consacrait la primauté donnée à l'investissement dans un contexte de restriction budgétaire. Celui de 1997 réaffirme la **primauté de l'investissement** dans les quartiers.

Ainsi, afin d'accélérer le financement des **grands projets urbains** (GPU) et des établissements publics de restructuration urbaine (EPRU), une ligne nouvelle, dotée de **90 millions de francs** en autorisations de programmes et de **43,5 millions de francs** en crédits de paiement pour 1997 est créée sur le budget de la ville.

Au total, tous crédits d'Etat confondus, les grands projets urbains disposent en 1997 de financements à hauteur de **400 millions de francs**.

En outre, le **Fonds social urbain** (FSU) qui permet d'engager des opérations d'investissement en complément de celles inscrites au titre des contrats de ville ou des GPU, est doté de **118 millions de francs** en 1997 contre 170 millions en 1996 (- 30,6 %).

3. La poursuite des économies sur les dépenses non contractuelles

a) *Les crédits de la délégation interministérielle à la ville*

Créée par décret du 28 octobre 1988, auprès du Premier ministre, la « DIV » est composée de 95 fonctionnaires mis à disposition par divers ministères. Sa mission est à la fois de coordonner les interventions, d'animer des équipes, d'évaluer les opérations, et préparer les travaux des instances de décisions (Conseil national des villes et du développement social urbain consultatif, comité interministériel annuel).

En 1997, les crédits de la DIV continuent de diminuer, que ce soit au titre de la consolidation de la régulation budgétaire pratiquée en 1995 et 1996, ou bien de la contribution à l'effort d'économie.

Les **dépenses d'information** (lettres de la DIV, soutien à l'audiovisuel, colloques...) diminuent de 300.000 francs pour s'établir à 4 millions de francs.

Les dépenses **de fonctionnement** sont amputées de 1,7 million de francs après avoir diminué de 1,5 million en 1996. Elles s'élèvent à 14,7 millions de francs.

Les **dépenses nationales d'animation** (colloques, financement du stand de la DIV au congrès HLM de Bordeaux, assistance technique aux opérations « prévention été »...) passent de 3 à **2 millions de francs**, et les **dépenses déconcentrées d'animation** de 5 à **3,95 millions de francs**.

Au total, les moyens des services passent de 27 millions à 22.95 millions de francs, soit une **baisse de 15 %**.

b) *Une diminution de l'aide aux services publics de quartier*

L'enveloppe réservée aux Services publics a été déconcentrée pour 70 % en 1996. Elle permet aux préfets de mettre en oeuvre des **projets de service public** dans les quartiers en difficulté. En application du Pacte de relance pour la ville, 20 millions de francs sur 101 millions ont été réservés à l'appel à projets pour les Plates-formes de services publics (10 MF), pour l'extension des opérations Ecole ouverte (8 MF) et la prise en charge des frais médicaux des appelés effectuant un service national "ville".

52 projets de plates-formes de services publics concernant 37 départements dans 20 régions ont été sélectionnés au terme de l'appel à projets lancé le 28 mars 1996. Ils bénéficient d'un appui financier de 9 millions de

francs sur une dépense totale de 27 millions, soit un taux moyen de subvention supérieur à 30 %.

Les projets retenus revêtent des formes variées :

- la plate-forme en réseau, en connectant tous les partenaires, permet à l'usager de ne se déplacer de l'un à l'autre que pour un traitement effectif de son dossier ;
- la maison des services publics offre un guichet unique grâce à un regroupement de tous les services nécessitant un investissement souvent important ;
- le point info multi-services est une structure légère qui assure l'information des usagers et les prises de rendez-vous. Cette formule facilite un partenariat souvent élargi aux services marchands (électricité, transports...) ;
- la plate-forme mobile consiste à faire circuler dans divers quartiers un bus aménagé et équipé, pour assurer des permanences itinérantes régulières.

Dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses publiques, le budget pour 1997 porte ces crédits de 101 à **81 millions de francs** (- 19,8 %), après une réduction de 4 millions de francs en 1996.

La baisse de 20 millions de francs par rapport à 1996 est compensée par l'intervention du Fonds interministériel pour la réforme de l'Etat dont l'intervention permettra l'amélioration des services publics.

c) Une moindre contribution aux interventions des associations

- *Poursuite de la tendance à la diminution du soutien aux initiatives locales concourant à la mise en oeuvre de la politique de la ville :*

Ces crédits ont pour objet de permettre un soutien financier aux **associations de quartiers les plus récentes**. La répartition entre les régions en est arrêtée par le premier comité interministériel des villes de début d'année. Une étude sur les pratiques mises en oeuvre en 1993 et 1994 sur ce chapitre montre l'utilité de ces crédits pour les petites associations qui ne bénéficient pas d'autres aides, notamment de la part des communes.

En 1997, la dotation continue à diminuer (- 1 million de francs) pour s'établir à **14,5 millions de francs**, après une diminution de 615.000 francs en 1996. Ces crédits sont entièrement déconcentrés.

- *Un ralentissement de la baisse des crédits du « partenariat national » :*

Cette ligne budgétaire sert à conclure avec les grandes structures associatives des conventions de partenariat permettant notamment de qualifier leurs réseaux sur les objectifs de la politique de la ville. Les décisions sont prises en comité interministériel des Villes. 42 associations ont été subventionnées en partenariat national en 1995 (UCPA, Droit de cité, scouts de France, CNRS, La mutualité française...)

En 1997, les crédits du chapitre 46-60 article 30 diminuent de 180.000 francs, après avoir régressé de 4 millions de francs en 1996, et s'établissent à **10,8 millions de francs**.

4. Un léger tassement de l'effort en faveur de la prévention de la délinquance

Les moyens destinés à la prévention de la délinquance sont légèrement inférieurs à ceux de 1996 après avoir augmenté de 26 millions de francs en 1996 :

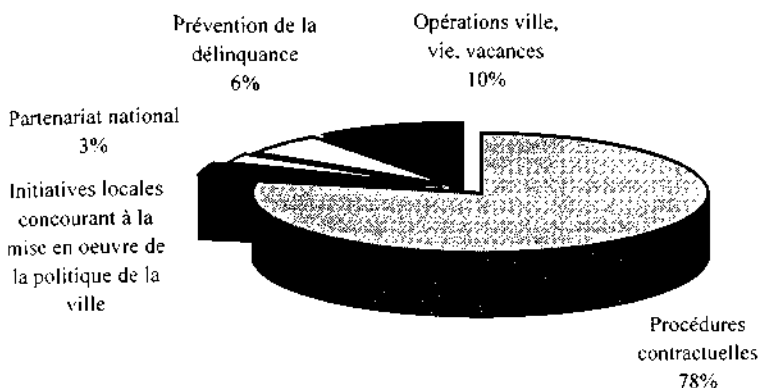
- les crédits consacrés aux **« actions de prévention de la délinquance »** passent de 27,5 à **25,5 millions de francs** ;

- **les opérations « ville-vie-vacances »** qui remplacent les opérations « prévention été » depuis l'été 1995 sont dotées en 1997 de **44 millions de francs** après avoir vu leur dotation plus que doubler entre 1995 et 1996 (20 à 46 millions de francs). Ces crédits sont complétés, comme cela a été le cas en 1996, par un transfert en cours d'année 1997 à hauteur de 21,5 millions de francs.

Il s'agira en 1997 de couvrir toute l'année pendant les cinq grandes périodes de vacances scolaires et de répartir l'enveloppe nationale interministérielle sur l'ensemble des zones urbaines sensibles soit la quasi-totalité des départements.

En 1996, les crédits totaux consacrés aux VVV se sont élevés à 80,6 millions de francs, dont 13 millions étaient en gestion directe par les ministères et 67,5 millions en gestion interministérielle, pour respectivement 46 millions gérés par la DIV et 21,5 millions provenant des autres ministères et transférés sur le chapitre 46-60 article 50 du budget ville.

Répartition des interventions en faveur de la politique de la ville et du développement social urbain



B. L'INTERVENTION DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA VILLE

Les crédits inscrits au bleu « ville » ne reflètent pas l'évolution d'ensemble de l'intervention de l'Etat en faveur de la ville.

En prenant en compte l'effort budgétaire de l'Etat pour 1997 et la mise en oeuvre du Pacte de relance pour la ville qui se traduit à elle seule par une augmentation de 3,8 milliards de francs des moyens consacrés à la politique de la ville, la contribution financière de l'Etat progresse en 1997 de plus de 28 % par rapport à 1996 pour s'établir à **13,3 milliards de francs**.

Le Pacte de relance contient un ensemble de 70 mesures dont un certain nombre s'appliquent dans les quartiers prioritaires (zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines).

Toutes ces mesures n'appellent pas des dispositions législatives et reposent, pour certaines d'entre elles, sur un redéploiement de moyens budgétaires.

Quand elles nécessitent des dispositions législatives, le Gouvernement a préféré les traiter dans des textes autonomes et non dans un cadre unique. Certains de ces textes ont déjà été promulgués :

- réforme de la DSU (loi n° 96-241 du 26 mars 1996) ;

- exonération de la contribution de surloyer pour les logements sociaux situés en zone urbaine sensible (loi n° 96-162 du 4 mars 1996) ;
- création des emplois de ville (loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage) ;
- diminution des délais de comparution devant la justice des mineurs multi-récidivistes (loi n° 96-585 du 1^{er} juillet 1996 portant modification de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante).

1. Les autres financements de la politique de la ville

Outre les crédits à gestion directe « ville » qui s'élèvent à 1,2 milliard de francs, concourent à la politique en faveur de la ville :

- les crédits inscrits au Fonds d'aménagement pour la région Ile-de-France (**FARIF**), pour **199 millions de francs** en 1997 (contre 184 millions en francs en 1996 et 175 millions de francs en 1995) ;

- les crédits inscrits au titre des contrats de ville ou des contrats de plan avec les **régions** (logements...), soit **2,1 milliards de francs** ;

- les crédits des divers **ministères** concourant à la politique de la ville (logement, éducation nationale, jeunesse et sports...) à hauteur de **3,45 milliards** en 1997 ;

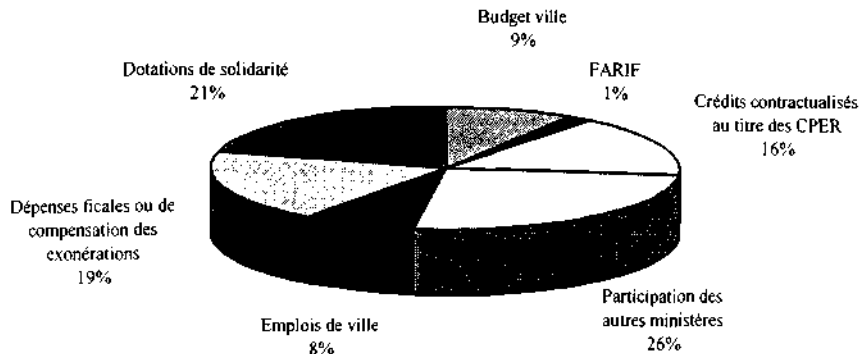
- les **dotations de solidarité urbaine** (DSU et FSRIF en Ile-de-France), qui s'élèvent à **2,8 milliards de francs**, reflétant une augmentation des concours financiers de l'Etat mis à la disposition des collectivités éligibles à la DSU de 726 millions de francs en 1997 ;

- les dépenses fiscales ou de compensation résultant des **exonérations** fiscales et sociales applicables aux zones de redynamisation urbaine et aux zones franches urbaines qui sont estimées à **2,5 milliards de francs** ;

- les **emplois de ville** dont le coût s'élève en 1997 à **1,05 milliard de francs** ;

soit au total **12 milliards de francs**.

Répartition des crédits consacrés à la politique de la ville



2. Moyens nouveaux liés au Pacte de relance pour la ville

La création de 50 000 emplois-ville d'ici à la fin 1997 sera financée à hauteur de **1,049 milliard de francs** sur le budget du travail en 1997. Ces emplois réservés à des jeunes de 18 à 25 ans feront l'objet de deux modalités possibles de financement par l'Etat : 75 % la première année avec diminution de 10 % chaque année suivante ou taux constant de 55 % pendant cinq ans, le reste étant à la charge des collectivités locales.

Les exonérations de charges fiscales et sociales dans les 350 zones de redynamisation urbaines et dans les 44 zones franches urbaines sont chiffrées à **1,1 milliard de francs** pour ce qui concerne la dépense relative aux exonérations de charges sociales et à **980 millions de francs** pour ce qui est du coût des exonérations de fiscalité.

Ces 980 millions de francs se décomposent ainsi :

- 440 millions de francs au titre de l'extension de l'exonération de plein droit de la taxe professionnelle aux établissements pré-existants dans les zones de redynamisation urbaine, dans la limite de 500 000 francs de bases nettes ;
- 180 millions de francs au titre de l'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones franches urbaines ;
- 280 millions de francs au titre de l'exonération de taxe professionnelle pour les établissements créés, étendus ou existants dans les zones franches urbaines ;

- 80 millions de francs au titre de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les locaux à usage industriel ou commercial.

Parmi ces 980 millions de francs, il faut donc distinguer 180 millions de francs qui sont une dépense fiscale pour l'Etat, et **800 millions de francs qui représentent une perte de recettes fiscales pour les collectivités territoriales et leurs groupements** dotés d'une fiscalité propre - perte de ressources qui sera compensée pour partie par le Gouvernement (flux d'entreprises nouvelles) et pour partie par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (stock d'entreprises existantes).

Ces moyens viennent s'ajouter aux exonérations déjà prévues par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 qui prévoyait une exonération de taxe professionnelle pour les établissements nouveaux ou étendus, une réduction des droits de mutation sur fonds de commerce et une exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles créées dans certaines zones prioritaires d'aménagement du territoire dont les zones de redynamisation urbaine. Ces mesures ont un coût de 463,5 millions de francs en 1997.

C. LE CONCOURS DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS A LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le tableau suivant récapitule les crédits européens mobilisés au titre de la politique de la ville :

	Estimation correspondant à la mise en oeuvre sur l'année 1997 des programmes européens
Estimations des interventions au titre des objectifs 1, 2 et 3	
- objectif 1	190
- objectif 2 - FEDER	500
- objectif 2 - FSE	30
- objectif 3	250
TOTAL	970
Estimation des interventions au titre des PIC	154
TOTAL	1.124

en millions de francs

La politique de la ville fait l'objet d'une priorité marquée dans l'application en France des fonds structurels, organisés selon six objectifs, dont trois concernent, à des degrés divers, le développement social urbain.

La mise en place des fonds structurels pour la période 1994-1999 avait conduit la France à soumettre à la Commission européenne dans les objectifs à finalité régionale (objectifs 1 et 2) ainsi qu'au titre de l'objectif 3 (intégration des personnes menacées d'exclusion du marché du travail) un important volet relatif à la politique de la ville.

L'ensemble des propositions françaises ont fait pour la plupart l'objet d'agrément par la Commission au cours de l'année 1995. L'année 1997 devrait ainsi revêtir une importance symbolique puisque la barre du 1 milliard de francs de crédits communautaires consacrés à la politique de la ville devrait être franchie.

Un financement communautaire par le Fonds social européen destiné à financer le développement des emplois de services dans les quartiers urbains, abondera notamment le budget de la ville à hauteur de **387 millions** pour la période 1996-1999.

II. LES CREDITS CONSACRES A L'INTEGRATION

Cet agrégat regroupe les moyens mis en oeuvre par l'Etat dans le cadre des politiques d'insertion.

Dépenses	1996	1997	97/96 en %
Titre IV - Interventions publiques			
Dépenses d'aide sociale obligatoire	287,4	287,3	- 0,03
Population et migrations	194	91,33	- 53
Programmes et dispositifs de prévention et de lutte contre les toxicomanies	50,8	56,7	+ 11,5
TOTAL	532,21	435,33	- 18,2

Il faut distinguer les mesures en faveur de l'intégration auxquelles seront consacrés **378,6 millions de francs** en 1997, soit 11 millions de francs de moins qu'en 1996 à structure constante, et les programmes de lutte contre les toxicomanies qui seront dotés de **56,7 millions de francs**.

A. L'INTEGRATION

Le budget de l'intégration s'élève à **378,6 millions de francs (- 3 %)**, ce qui permet, compte tenu de la diminution des flux d'entrée, de conforter d'une part les dispositifs mis en place pour l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés statutaires (287 millions de francs), et de poursuivre d'autre part les actions en faveur de l'intégration des populations d'origine étrangère (91 millions de francs).

Ces actions sont complétées par les programmes financés sur le Fonds d'action social pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FASTIF) dont le budget d'intervention s'élève à **1.145 millions de francs** en 1996. Les dépenses de fonctionnement du service social d'aide aux émigrants (S.S.A.E.) dont le coût reste constant à 91,7 millions de francs seront imputées en 1997 sur le programme d'intervention de ce fonds.

Le FASTIF est financé notamment par les contributions des organismes, services et administrations assurant le versement des prestations familiales. Le montant de ces contributions est versé chaque année par décret compte tenu du nombre de travailleurs étrangers relevant de chacun des régimes.

1. Les centres d'hébergement et de réadaptation sociale pour les réfugiés

Le dispositif national d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile est maintenu en 1997 au niveau atteint en 1996 avec une dotation quasiment identique (**287,31 millions de francs** contre 287,39 millions en 1996).

La baisse constatée des flux entrants (4.742 reconnaissances du statut de réfugié par l'OFPRA en 1995 contre 7.025 en 1994) permet d'améliorer l'efficacité de ce dispositif qui comporte à ce jour 50 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (soit environ 3 150 places) et 40 centres provisoires pour réfugiés statutaires (environ 1 400 places).

La diminution de la dotation de 77.000 francs résulte du solde entre une actualisation de la dotation de **5,3 millions de francs** et une révision du programme d'ouverture de places nouvelles en centres d'accueil pour les demandeurs d'asile qui a pour conséquence une diminution des crédits de **5,37 millions de francs**. Pour rappel, les crédits avaient progressé de 23,3 millions de francs en 1996 pour faire face à l'ouverture de 300 places supplémentaires.

2. Population et migrations

Les dotations s'élèvent à **91 millions de francs**, en régression de 102,7 millions de francs par rapport à 1996 (- 53 %). Cette régression s'explique essentiellement par l'imputation des dépenses de fonctionnement du service d'aide social aux émigrants (SSAE) sur le programme d'intervention du FAS en 1997 (soit 91,7 millions de francs), et par l'adaptation du montant des crédits à la diminution du flux de demandeurs d'asile estimée à partir des données disponibles début 1996.

A structure constante, les crédits diminuent de **10,94 millions de francs** soit - 6 %.

Pour tenir compte de la baisse des flux d'arrivée, les crédits consacrés aux actions suivantes ont été revus à la baisse (- **10,5 millions de francs**) :

- la dotation allouée à l'**allocation d'attente forfaitaire** attribuée aux demandeurs d'asile (16 791 bénéficiaires), et aux mesures d'accueil destinées aux réfugiés statutaires (aides individuelles, bourses...) a été amputée de 8 millions de francs pour s'établir à **32 millions de francs** ;

- les crédits consacrés aux actions de **formation linguistique** entreprises pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des réfugiés, conformément à la convention de Genève de 1951, et aux actions **d'accompagnement scolaire** (« Réseau solidarité Ecole » destiné aux élèves du second degré qui ne peuvent trouver dans leur entourage l'appui dont ils ont besoin pour réussir leur parcours scolaire) sont diminués de 2,5 millions de francs.

Les interventions de l'Etat voient leurs crédits diminuer de **3,57 millions de francs** au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

En revanche, le renforcement des opérations conduites en partenariat avec les collectivités territoriales pour favoriser le développement des politiques locales d'intégration des étrangers a pour conséquence une progression des crédits de **2,1 millions de francs**. **54 contrats d'agglomération** ont été signés à ce jour.

Les crédits consacrés à l'accompagnement social dans les centres de rétention sont accrus de **1 million de francs**, afin de prendre en compte l'augmentation de la fréquence des centres et la création de nouveaux centres.

B. PROGRAMMES ET DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES TOXICOMANIES

Ces crédits sont consacrés à la formation des travailleurs sociaux, aux structures d'écoute et d'accueil des toxicomanes et de leurs familles, et aux deux centres d'hébergement de nuit en urgence pour toxicomanes de Marseille et Paris. Ils s'élèvent dans le budget pour 1997 à **56,6 millions de francs**, soit 6 millions de plus qu'en 1996.

Le programme de lutte et de prévention contre les toxicomanies défini par le plan gouvernemental du 14 septembre 1995, comporte deux volets :

- un volet **prévention**, reposant sur une soixantaine de « points écoute », situés **principalement** dans les zones franches urbaines pour les jeunes et leurs parents, sur des actions de formation continue pour les travailleurs sociaux et les adultes en contact avec les jeunes en difficulté, et,

enfin, sur le financement de la base de données informatisée sur les toxicomanies (Toxibase) ;

- un volet **d'aide à l'insertion** comportant 26 ateliers d'aide à l'insertion, 8 unités dans les établissements pénitentiaires pour favoriser la réinsertion des sortants, des centres d'hébergement ou d'accueil d'urgence pour toxicomanes en situation de grande précarité.

Les **dépenses déconcentrées** font l'objet d'un abondement supplémentaire de 18,6 millions de francs par rapport à 1996, ce qui porte leur montant à **49,7 millions de francs**, tandis que les dépenses non déconcentrées sont réduites de 12 millions de francs, pour un montant total de **7 millions de francs** (contre 19 millions en 1996).

Le financement complémentaire du surcroît de crédits déconcentrés provient d'un transfert de crédits depuis le budget du travail et des affaires sociales, alloué au fonctionnement du centre d'hébergement de nuit pour toxicomanes de Marseille.

III. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Sur les crédits de l'intégration, votre rapporteur salue l'effort d'économie réalisé, en notant toutefois que l'appréciation des crédits doit s'effectuer à structure constante, ce qui ramène la diminution réelle des crédits de - 53 % à - 6 %. Il s'interrogera cependant dans son rapport sur les missions et les moyens de financement du FAS et notamment sur la prise en charge par ce fonds des dépenses de fonctionnement du service social d'aide aux émigrants.

Les crédits de la ville doivent être commentés à la lumière du Pacte de relance pour la ville.

❶ Votre rapporteur se félicite de l'effort d'économie imposé aux dépenses de fonctionnement, et de la poursuite de l'effort en faveur de l'investissement et des actions contractuelles.

❷ De même, la poursuite de l'accent mis sur la prévention de la délinquance des mineurs correspond à une nécessité absolue. Les statistiques produites par la direction centrale de la sécurité publique montrent qu'au cours du premier semestre 1996, le nombre de quartiers où la délinquance régresse est pratiquement deux fois supérieur à celui de ceux où elle progresse (27 contre 14).

Votre rapporteur se félicite également de l'apport de la loi du 1^{er} juillet 1996 diminuant les délais de comparution des mineurs multi-récidivistes devant la justice.

③ Votre rapporteur approuve également l'affectation de 4 000 fonctionnaires de police supplémentaires en trois ans dans les communes comportant des quartiers difficiles. Le recrutement de policiers auxiliaires doit permettre de redéployer 800 fonctionnaires de police expérimentés dans les quartiers pour y exercer des missions de proximité et d'ilotage.

④ S'agissant du logement, votre rapporteur se félicite de l'obligation faite par le Pacte de relance aux communes comprenant une zone urbaine sensible de prévoir la tenue d'une conférence communale du logement et l'adoption d'un programme local de l'habitat.

Il se réjouit également de ce que les quartiers des zones urbaines sensibles soient exonérés de la contribution de surloyer par la loi du 4 mars 1996, car cela favorisera la diversité de l'habitat et ira à l'encontre de la constitution de ghettos.

⑤ Votre rapporteur se félicite enfin de l'approche globale adoptée par le Pacte de relance pour la ville, qui, loin de se limiter à une appréhension urbanistique et sociale, envisage les problèmes de la ville de façon nouvelle en affichant la priorité donnée à l'économie et au retour préalable de l'activité dans les quartiers.

Il approuve la discrimination territoriale positive effectuée en faveur des sites urbains ou péri-urbains les plus dégradés. Il souhaite cependant que les zones de défiscalisation puissent s'étendre au-delà des quartiers d'habitat social et englober des zones d'activités plus propices à l'implantation d'entreprises diversifiées. Il suivra donc avec la plus grande attention la délimitation des zones franches telle qu'elle sera opérée par décret en Conseil d'Etat.

Il regrette par ailleurs la timidité des exonérations fiscales prévues dans les zones franches en matière d'impôt sur les sociétés, du fait des contraintes européennes, et il a fait remarquer au gouvernement lors du récent débat sur le sujet, que les entreprises implantées dans ces zones peuvent rarement escompter des résultats réellement positifs dans leurs cinq premières années d'existence. Il a enfin salué la clarification du dispositif fiscal du Pacte de relance pour la ville, réalisée à l'initiative de la commission spéciale.

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits proposés pour 1997 s'élèvent à 26,842 milliards de francs, en diminution de 5,4 % par rapport à 1996. Le budget des Anciens combattants présente cette particularité, appréciable en période de rigueur, d'être **structurellement orienté à la baisse** en raison de la diminution régulière du nombre de ses ressortissants.

Toutefois, la contribution du ministère des anciens combattants à l'effort d'économie porte aussi sur les moyens de fonctionnement des services

Nature des crédits	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	1.211,2	1.197,9	- 1,10
Personnel	848,7	843,2	- 0,65
Matériel et fonctionnement des services	96,0	85,5	- 10,94
Subventions de fonctionnement	266,5	269,2	+ 1,01
- dont ONAC	225,2	227,7	+ 1,11
- dont INI	41,3	41,5	+ 0,48
Titre IV- Interventions publiques	27.123,1	25.630,0	- 5,50
- dont dette viagère	21.892,3	21.119,5	- 3,53
- dont Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du nord	2.000,0	1.534,4	- 23,23
Titre V- Investissements exécutés par l'Etat			
- autorisations de programme	33,0	11,3	- 65,76
- crédits de paiement	32,50	13,7	- 57,85
Total général	28.366,8	26.842,1	- 5,37

Avec un montant de 21,1 milliards de francs, la dette viagère (retraites du combattant, pensions militaires d'invalidité et allocations rattachées, représente à elle seule plus de 78 % du budget des anciens combattants et victimes de guerre.

A. LES MOYENS DES SERVICES

En 1997, l'ajustement des effectifs se poursuit: 80 emplois sont supprimés dont 60 en administration centrale et 6 à l'ONAC. Les dépenses en personnel diminuent ainsi légèrement (- 0,65 %) pour s'élever à 843,2 millions de francs. Il convient toutefois de remarquer que les effectifs de l'ONAC progressent globalement de 17 emplois puisque 23 postes de contractuels sont créés : il s'agit de la troisième et dernière tranche de contractualisation des personnels de main d'oeuvre exceptionnelle des maisons de retraite de l'Office, qui se voient ainsi offrir des conditions de travail stables.

Enfin, l'Institution Nationale des Invalides (INI) enregistre la création d'un emploi de contractuel d'orthoptiste.

D'une manière générale, les services déconcentrés sont moins touchés par ces réductions d'effectifs (- 1 % seulement), que l'administration centrale (- 8,75 %), ce qui confirme le mouvement de déconcentration amorcé depuis 1995.

B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT EN NETTE DIMINUTION

Les crédits disponibles au titre III diminuent de près de 11 % pour se limiter à 85,5 millions de francs. Toutefois, cette baisse masque des évolutions contrastées. Deux chapitres sont particulièrement affectés par les restrictions budgétaires :

- le chapitre 34.95 (dépenses d'informatique et de télématique) dont les crédits passent de 18,2 millions de francs à 11,5 millions de francs, soit une diminution de 36,8 % ;

- le chapitre 37.93 (plan de modernisation) dont les crédits sont réduits de moitié pour s'élever à 5,4 millions de francs en 1997.

Cette baisse marque une rupture par rapport aux fortes progressions enregistrées pour ces deux postes budgétaires au cours des deux années précédentes.

En revanche, les services déconcentrés voient leurs crédits augmenter de 2,9 % (52,8 millions de francs).

C. LES CONCOURS A L'OFFICE NATIONAL DES ANCIENS COMBATTANTS ET A L'INSTITUTION NATIONALE DES INVALIDES SONT EPARGNES PAR LA RIGUEUR BUDGETAIRE.

Le ministère des Anciens combattants verse des **subventions de fonctionnement** à ces deux établissements publics nationaux, qui relaient son action sanitaire et sociale.

Ces subventions sont épargnées par la rigueur budgétaire puisque les crédits à la disposition de l'Institution Nationale des Invalides sont reconduits à leur niveau de 1996, soit 41,5 millions de francs, tandis que ceux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre progressent de 1,1 % et s'élèvent à 227,7 millions de francs.

Il convient toutefois de rappeler que ces deux établissements publics disposent de ressources propres, qui constituent une part significative de leurs budgets. Les subventions budgétaires représentent un peu plus de la moitié du budget de l'ONAC, et un peu moins du tiers du budget de l'INI.

Par ailleurs, l'ONAC reçoit **deux subventions complémentaires** de la part du ministère des Anciens combattants :

- la première, traditionnelle, est affectée à ses dépenses sociales : d'un montant de 46,7 millions de francs, elle diminue de 12,2 % par rapport à 1996 ;

- la seconde est destinée à financer la remise aux normes de sécurité des maisons de retraite relevant de l'Office. Elle s'élève à 18 millions de francs tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

D. LES INTERVENTIONS DU MINISTERE

1. La dette viagère diminue

Les crédits de dette viagère (retraites du combattant, pensions d'invalidité et allocations rattachées) s'élèvent à **21,1 milliards de francs pour 1997**, en diminution de 772,8 millions de francs par rapport à 1996.

Cette **diminution de -3,5 %** est la résultante de plusieurs mouvements opposés :

- la diminution du nombre des pensionnés, qui entraîne une économie de 766,7 millions de francs ;

- la limitation de la majoration des pensions afférente au taux de grade, qui permet d'économiser 70 millions de francs ;

- la revalorisation des pensions par application du taux constant, qui aboutit à une dépense supplémentaire de 63,4 millions de francs ;

- la prorogation de l'ouverture de droits à pension en faveur des anciens combattants d'Indochine (+ 500.000 francs).

La diminution de la dette viagère explique à elle seule la baisse globale du budget des Anciens combattants, dont elle constitue l'essentiel.

Il convient toutefois de noter que, contrairement à l'année passée où la revalorisation des pensions avait limité la diminution globale de la dette viagère liée à la réduction du nombre des pensionnés, l'année 1997 voit les mesures d'économie liées à la limitation de la majoration des pensions afférentes au taux de grade encore renforcer la baisse mécanique des crédits.

2. Les interventions d'assistance et de solidarité traditionnelles sont globalement en baisse

A côté des activités spécifiques de l'ONAC et de l'INI, le ministère des Anciens combattants assure lui-même un certain nombre d'actions sanitaires et sociales.

Comme l'année passée, les crédits consacrés à ces actions sont presque tous en diminution :

- baisse de 15,5 % pour les subventions, les secours et les allocations (2,1 millions de francs) ;

- baisse de 0,9 % pour l'appareillage des mutilés (1.6 millions de francs).

Les soins médicaux gratuits sont aussi particulièrement concernés par cette baisse des crédits. En effet, outre la réduction de dépenses de 101,15 millions de francs liée à la diminution des parties prenantes, la mise en oeuvre de mesures de rationalisation du contrôle des soins médicaux gratuits devrait permettre une économie de 29 millions de francs. Au total, les crédits du chapitre 46.27 diminueront de 11,6 %.

Un seul chapitre échappe à cette tendance: il s'agit du chapitre 47.22 créé par la loi de finances pour 1996 et consacré à la majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et victimes de guerre. Ses crédits progressent de 7,5 % et s'élèvent à 360 millions de francs. Cette augmentation est liée d'une part à l'augmentation du plafond intervenue en 1996 et reprise par l'Etat dans la loi de finances pour 1997 et, d'autre part, à l'indexation du plafond sur l'indice des prix hors tabac.

3. La politique de la mémoire

Les crédits traditionnellement consacrés aux fêtes nationales et aux cérémonies publiques (chapitre 41.91) sont en très forte diminution (- 53,6 %) et s'élèvent à 2,3 millions de francs. Cette baisse doit être relativisée car elle est en partie liée à la non reconduction de 2,3 millions de crédits votés par le Parlement en 1996 et destinés à financer le programme commémoratif du 80ième anniversaire de la bataille de Verdun. Toutefois, même si l'on tient compte de cette ressource exceptionnelle, **les crédits baissent de 15 % sous l'effet de la régulation budgétaire.**

Les crédits consacrés aux interventions en faveur de l'information historique (chapitre 43.02) enregistrent également une baisse très sensible (- 64,6 %) pour se limiter à 4,8 millions de francs. Eux aussi avaient bénéficié en 1996 d'une importante contribution non reconductible. **Il reste que l'effort de maîtrise des dépenses publiques ampute ces crédits de 32,4 %, pour les ramener à 4,8 millions de francs.**

En revanche, les crédits consacrés à la remise en état des nécropoles nationales (chapitre 57.91) augmentent de 16 % et passent à 8,125 millions de francs.

II. PRESENTATION DES ARTICLES 85, 86 ET 87 RATTACHES DU PROJET DE LA LOI DE FINANCES

A. L'ARTICLE 85 RELATIF A LA PROROGATION DE L'OUVERTURE DE DROITS AU TITRE DU CODE DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS RESSORTISSANTS DE L'EX-INDOCHINE FRANÇAISE

Cet article tend à proroger pour 1997 la levée, autorisée initialement pour la seule année 1996, de la forclusion qui est opposable depuis 1959 aux demandes d'attribution ou de révision d'une pension militaire d'invalidité ou d'une retraite du combattant formulées par les anciens combattants ressortissants du Cambodge, du Laos et du Vietnam.

L'article 100 de la loi de finances pour 1996 avait complété l'article 170 de l'ordonnance organique portant loi de finances pour 1959, pour déroger, au titre de l'année 1996, à la forclusion découlant de ce texte, qui frappe les demandes d'attribution ou de révision de pensions des anciens combattants originaires des Etats de l'ex-Indochine française.

Cette mesure devait bénéficier à 1.700 anciens combattants, pour un coût estimé à 500.000 francs. **Toutefois, les crédits mis à disposition n'ont été que faiblement utilisés en raison de la difficulté, dans le contexte local, d'assurer une large publicité à cette disposition. C'est pourquoi la dérogation consentie en 1996 est reconduite en 1997 pour un montant équivalent.**

B. L'ARTICLE 86 RELATIF A L'AMELIORATION DU FONDS DE SOLIDARITE EN FAVEUR DES ANCIENS COMBATTANTS

Cet article tend à améliorer de manière significative le dispositif du Fonds de solidarité.

Le Fonds de solidarité a été créé par la loi de finances pour 1992 et a connu depuis un succès croissant. En 1996, il devrait compter plus de 40.000 bénéficiaires. Certaines améliorations étaient déjà intervenues en 1995. Ainsi, l'âge requis pour bénéficier du Fonds de solidarité avait été abaissé de 57 à 55 ans et le niveau minimum de ressources garanti par l'allocation différentielle avait été relevé à 4.500 francs..

Les modifications apportées à l'article 125 modifié de la loi de finances pour 1992 répondent à deux objectifs. D'une part, elles visent à élargir le champ des bénéficiaires du Fonds de solidarité; d'autre part, elles tendent à améliorer les prestations servies.

S'agissant de l'extension, l'accès au Fonds de solidarité est actuellement réservé aux anciens combattants d'Afrique du Nord, titulaires de la carte de combattant ou du titre de reconnaissance de la Nation (TRN). Or, il existe 20.000 anciens combattants d'Indochine titulaires de la carte de combattant, dont 1.000 au chômage depuis plus d'un an et dont les ressources sont inférieures à 4.500 francs par mois. **Au titre de l'égalité des générations du feu, il a donc été décidé d'étendre le bénéfice du Fonds aux anciens d'Indochine. Le coût de cette mesure devrait s'élever à 24 millions de francs en 1997.**

De même, la limitation du bénéfice de l'allocation différentielle aux seuls chômeurs de longue durée a été jugée restrictive dans la mesure où cette condition excluait un certain nombre de ressortissants qui, tout en travaillant, se trouvaient, du fait de la faiblesse de leur revenu professionnel, en situation de précarité. En outre, la règle actuelle, combinée avec l'application stricte du plafond de ressources, risquait de décourager les efforts de réinsertion des intéressés. **En conséquence, trois correctifs ont été proposés:**

- L'extension du bénéfice de l'allocation différentielle aux anciens combattants en situation de travail précaire;

- La non prise en compte de la reprise temporaire d'une activité pour l'ouverture du droit à l'allocation différentielle;

- Le maintien de manière temporaire de l'allocation différentielle en cas de reprise de travail.

Seule la première mesure aura un impact financier évalué à 34 millions de francs pour 1997.

Par ailleurs, la condition d'âge pour l'accès au Fonds de solidarité est supprimée. La dotation du Fonds devra en conséquence être augmentée de 54 millions de francs.

Enfin, ces mesures sont complétées par la correction d'une inéquité. Jusqu'à présent, les ressources des pensions militaires d'invalidité étaient comptabilisées pour leur montant supérieur à 4.500 francs, ce qui provoquait des inégalités entre anciens combattants selon leur situation. Ainsi, un ancien combattant bénéficiant d'une pension de 5.000 francs percevait, par le biais de l'allocation différentielle puis de l'allocation de préparation à la retraite, un revenu supérieur à celui d'un ancien combattant disposant d'une pension de 10.000 francs, car ce dernier ne pouvait pas prétendre à l'allocation différentielle. **Désormais, les pensions militaires d'invalidité seront totalement exclues du calcul des revenus permettant l'accès au Fonds.**

L'article 86 améliore aussi les prestations du Fonds.

La création de l'allocation de préparation à la retraite (APR) avait constitué un échec relatif en raison des paramètres retenus pour son calcul qui la rendaient beaucoup moins attractive que l'allocation différentielle. En effet, les montants de son plancher étaient fixés à un niveau inférieur au plafond de l'allocation différentielle. **Pour remédier à cette situation, il a donc été décidé de déterminer le plancher et le plafond de l'APR non plus en montant brut, mais en montant net. Désormais, le montant maximum de l'allocation différentielle et le plancher de l'APR sont identiques, soit 4.500 francs nets.** Cette mesure intéresse 12 % de la population APR au voisinage du plancher et 8 % se situant au voisinage du plafond. Son coût, pour un taux d'option à l'APR de 50 %, est de 12 millions de francs par an.

La détermination du mode de calcul du revenu professionnel de référence de l'APR a aussi été simplifiée et ne retient que **les revenus de la dernière année civile de plein exercice de l'activité professionnelle**.

Enfin, si l'APR n'ouvre toujours pas droit aux prestations en espèces des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, **elle est assortie du versement d'un capital décès au conjoint survivant, en**

cas de décès de l'allocataire. Celui-ci percevrait un montant égal à quatre fois le montant mensuel brut de l'APR, majoré de une fois et demie ce montant par enfant à charge. Le coût de cette mesure en année pleine devrait s'élever à 7 millions de francs.

C. L'ARTICLE 87 RELATIF AU PLAFONNEMENT A 50 % DE LA MAJORATION DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE AFFERENTE AU TAUX DE GRADE

Cet article tend à plafonner la majoration des pensions militaires d'invalidité afférente au taux de grade à 50 % de la pension au taux de soldat.

Aujourd'hui, un militaire blessé reçoit une pension d'invalidité pour réparation du préjudice subit calculée sur le taux du soldat pendant toute sa période d'activité. Lorsqu'il prend sa retraite, le dispositif est modifié et c'est le taux de grade atteint qui est pris en compte. **Cette disposition introduit des disparités importantes dans le paiement des pensions, puisque celles-ci varient dans un rapport de un à trois.** Il est donc proposé de réduire ces écarts en limitant la majoration pouvant découler de l'application du taux du grade qui ne pourra plus excéder, pour un taux d'invalidité donné, 50 % de la pension au taux de soldat. Cette mesure induirait une économie de 70 millions de francs. Elle concernera 11.754 ayants-droits et 1380 ayants-cause.

III. OBSERVATIONS

A. UN PLAFONNEMENT CONTESTE

La limitation de la majoration des pensions militaires d'invalidité afférente au taux de grade lèse gravement certaines catégories de pensionnés qui verraient leur pension amputée de 30 %. Or, aucune mesure n'est prévue pour étaler cette perte de revenu dans le temps. Votre rapporteur déplore en outre l'absence de toute consultation préalable avec le monde militaire, alors que des organismes comme le Conseil permanent des retraités ou le Conseil supérieur de la fonction militaire existent dans ce but. **C'est pourquoi**

votre rapporteur, face à l'émoi suscité par cette mesure, vous en propose la suppression.

B. L'ENTRETIEN DES NECROPOLES NATIONALES EST MENACE

L'entretien des nécropoles est assuré soit par intervention directe du département ministériel pour les nécropoles nationales, soit par attribution à des prestataires comme les communes, des associations ou des entreprises, soit enfin, à l'étranger, par le recours à un personnel autochtone sous la direction des consulats. Un effort de rationalisation des méthodes de travail a été entrepris pour améliorer l'efficacité des services d'entretien dans une conjoncture de rigueur budgétaire.

Toutefois, faute de crédits suffisants, certaines difficultés apparaissent auxquelles il est urgent de trouver une solution. Ainsi, certaines dépenses comme la construction des bases nécessaires pour héberger les personnels et le matériel ou le renouvellement des appareils de motoculture s'avèrent incontournables. De même, le montant de l'indemnité forfaitaire d'entretien versé annuellement aux communes et aux associations, qui est bloqué depuis 1980 au niveau de 8 francs par tombe, est très insuffisant et ne permet pas d'obtenir auprès des prestataires concernés un entretien valable.

C. L'ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA CARTE D'ANCIEN COMBATTANT EN AFRIQUE DU NORD ET DU TITRE DE RECONNAISSANCE DE LA NATION

Le 22 octobre 1996, la Commission nationale de la carte s'est réunie afin de définir les mesures d'application de l'accord intervenu entre le ministère des anciens combattants et des victimes de guerre, d'une part, et les associations d'anciens combattants, d'autre part. Ces dispositions, que votre rapporteur approuve, doivent permettre d'assouplir les conditions d'attribution de la carte d'ancien combattant en Afrique du Nord ou du titre de reconnaissance de la Nation. Toutefois, elles doivent encore être soumises à l'arbitrage du Premier ministre avant de pouvoir entrer en vigueur. Votre rapporteur restera donc extrêmement attentif au sort qui sera fait à ces mesures et veillera à ce qu'elles prennent effet dès le 1er janvier 1997, conformément à l'engagement du Ministère auprès des associations d'anciens combattants.

D. LA DECRISTALLISATION DES PENSIONS EN FAVEUR DES NATIONAUX DES ETATS ISSUS DES ANCIENNES COLONIES FRANÇAISES.

L'article 85 prolonge pour l'année 1997 la levée de la forclusion opposable aux demandes d'attribution ou de révision d'une pension militaire d'invalidité ou d'une retraite du combattant formulées par les anciens combattants originaires des Etats de l'ex-Indochine française. **Cette mesure n'a toutefois pas pour effet de revaloriser le point d'indice.** Votre rapporteur admet qu'en raison de l'effort engagé par le gouvernement pour réduire le déficit public, aucune disposition supplémentaire n'intervienne cette année en faveur de la décrystallisation des pensions des nationaux des Etats issus des anciennes colonies françaises. Cependant, il souhaite que dès l'année prochaine, le Ministère propose un programme quinquennal visant à réduire les écarts considérables existant entre les différentes valeurs du point de pension applicables dans les Etats issus des anciennes colonies françaises. **En effet, ces écarts n'ont pas d'autres motifs que des contingences historiques: globalement, la valeur du point d'indice est d'autant plus basse que l'indépendance est ancienne.**

E. LA RETRAITE ANTICIPEE DES ANCIENS COMBATTANTS D'AFRIQUE DU NORD: LE DEBAT DOIT CONTINUER

Par décret en date du 9 août 1995, une commission tripartite parlementaires/ administrations/ associations a été mise en place pour évaluer de manière précise et indiscutable le coût des dispositions qui permettraient de donner aux anciens combattants d'Afrique du Nord la faculté de prendre une retraite à taux plein à l'âge de 60 ans, diminué du temps passé sous les drapeaux.

Il ressort des conclusions de ce rapport que le coût net total d'une telle retraite anticipée s'élèverait à 151 milliards de francs de 1996 pour l'ensemble de la période 1996-2004. Un tel effort financier ne peut être demandé aux contribuables. Toutefois, votre rapporteur regrette que le gouvernement ait argué de ces conclusions pour mettre fin à toute négociation avec les associations des anciens combattants d'Afrique du Nord. Votre rapporteur souhaite rappeler que ces discussions avaient été ouvertes à l'origine pour améliorer la situation difficile de certains anciens combattants. C'est pourquoi une reprise de la réflexion tripartite lui paraît nécessaire, qui s'attacherait à dégager une solution pour les anciens combattants d'Afrique du Nord les plus démunis.

F. LA MAJORATION DES RENTES MUTUALISTES DES ANCIENS COMBATTANTS

En 1996, deux améliorations étaient intervenues en faveur des rentes mutualistes des anciens combattants. D'une part, le transfert des crédits destinés à financer le paiement de la retraite mutualiste s'était accompagné de l'indexation du plafond majorable sur l'indice des prix hors tabac. D'autre part, le montant du plafond avait été porté à 7.000 francs, dont le coût avait été financé par moitié par le vote de dépenses non reconductibles du Parlement. **Votre rapporteur propose de faire un nouveau geste en faveur des anciens combattants et de fixer le nouveau plafond à 7.300 francs.** Le coût de cette mesure serait de 2 millions de francs environ.

G. LE PROJET DE REORGANISATION DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ETAT

Votre rapporteur s'inquiète du projet de réorganisation des services déconcentrés du ministère des anciens combattants. En effet, aussi bien les services territoriaux de l'ONAC que du ministère proprement dit seraient insérés dans un pôle de compétence « affaires sociales », tandis que certaines attributions régaliennes (cérémonies, mémoire, nécropoles...) seraient rattachées directement aux préfetures. A terme, l'existence même du ministère des anciens combattants et victimes de guerre risque d'être remise en cause.

Or, un tel projet serait en contradiction avec la déclaration du Président de la République, de janvier 1996 confirmant le maintien du Ministère et de l'ONAC pour la durée de son septennat. **Votre rapporteur suivra donc très attentivement les suites données à ce projet de réforme et veillera à ce que le ministère des anciens combattants et des victimes de guerre conserve la place qu'il mérite au sein des institutions françaises.**

COMMUNICATION

COMMUNICATION AUDIOVISUELLE

ARTICLE 58, LIGNES 47 ET 48 DE L'ÉTAT E ANNEXE A L'ARTICLE 54

Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL

I. LES RESSOURCES DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR 1997

Le produit de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du secteur public de la radiodiffusion sonore et de la télévision est estimé, par le projet de loi de finances pour 1997, à **11 638 millions de francs**, contre 11 449,22 millions de francs en 1996.

Cette progression de 188,78 millions de francs s'explique par deux facteurs, l'effet spontané lié à l'extension du parc et un meilleur recouvrement, dû à **l'efficacité du service de la redevance**.

L'article 58 du projet de loi approuve, par ailleurs, la répartition du produit, hors TVA, de cette taxe, pour un montant de 10 922 millions de francs.

Le produit attendu des recettes provenant de la **publicité** s'élève à **4 248 millions de francs**, contre 3 171,8 millions en 1996, dont 4 000 millions de francs pour la publicité, et le solde pour le parrainage.

Le budget de l'audiovisuel public pour 1997 atteindra **17 milliards de francs**, soit **une progression de 1,1 %** par rapport à 1996 (+ 200,1 millions de francs).

Répartition de la redevance

(En millions de francs)

	1994	1995		1996	1997	Variations 97/96
	Loi de Finances Initiale (2)	Loi de Finances Initiale	Loi de Finances Rectificative (1)	Loi de Finances Initiale (2)	Loi de Finances Initiale	En %
INA	234,1	236,2	250,4	275,3	271,3	- 1,45
La Cinquième	0,0	331,3	348,0	443,3	647,9	+ 46,15
France 2	2 432,6	2 549,5	2 549,5	2 643,2	2 381,5	- 10
France 3	3 320,4	3 520,5	3 388,5	3 626,4	3 319,7	- 8,5
ARTE	496,4	382,4	447,2	624,5	784,6	+ 25,6
RFO	867,9	949,8	949,8	1 022,2	1 104,9	+ 8
Radio France	2 247,9	2 380,2	2 393,4	2 161,9	2 144,9	- 0,8
RFI	30,6	104,6	127,7	172,4	267,2	+ 55
Total	9 629,9	10 454,5	10 454,5	10 969,2	10 922	- 0,43

(1) La loi de Finances rectificative a modifié la ventilation entre les organismes bénéficiaires sans variation des encaissements prévus pour 1995 : les excédents de l'année 1994 (21,5 millions de francs) ont été entièrement versés à RFO.

(2) Prévision annuelle

Équilibre du budget 1997 de l'audiovisuel public

(En millions de francs)

	1996	1997	Variation
Ressources publiques	12 529,5	12 038	- 3,92 %
Ressources propres	4 226,4	4 934,8	+ 14,35 %
<i>Dont publicité</i>	3 235,6	4 000	+ 19,11 %

Équilibre du budget 1997 de l'audiovisuel public
(en %)

	1995	1996	1997
Ressources publiques	75,5	74,6	70,8
Publicité et parrainage	19,3	20,5	25
Autres ressources propres	5,2	4,9	4,2

**L'équilibre ressources dotations publiques - ressources propres
des budgets de France 2 et France 3**

France 2

	1996	%	1997	%
Redevance (1)	2 446,4	} 51	2 250	} 46,5
Subventions	0 (4)		21,5	
Publicité (2)	2 111,5	} 47	2 417,2	} 52
Parrainage	142,1		125	
Autres recettes (3)	90	2	70	1,5
Total	4 790	100	4 883,7	100

France 3

	1996	%	1997	%
Redevance (1)	3 356,5	} 67,3	3 137,1	} 59,3
Subventions	0 (4)		21,8	
Publicité (2)	1 084,7	} 23,8	1 676,9	} 33,1
Parrainage	101,5		87	
Autres recettes (3)	435,9	8,7	400,4	7,5
Total	4 987,6	100	5 323,2	100

(1) Hors versement fait au COSIP par les chaînes. Il s'agit donc des dotations que les chaînes ont reçues ou recevront **réellement**.

(2) Y compris le versement fait au COSIP par les chaînes.

(3) Recettes commerciales, recettes diverses et produits financiers.

(4) Aucun remboursement d'exonérations de redevance ne sera versé à France 2 en 1996.

A. RESSOURCES BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ

1. Stabilité du taux de la redevance

Le tarif de la redevance est maintenu, pour 1997, à son niveau de 1996, soit 700 francs pour un récepteur couleur et 449 francs pour un récepteur «noir et blanc».

Est-ce bien raisonnable ? C'est la question que votre Rapporteur se doit de poser en raison de la situation, en 1997, du secteur public de l'audiovisuel.

D'autant plus que les décisions prises pour les exercices 1987 (baisse du taux de 6,5 %) et 1988 (gel du taux au niveau de 1987) furent néfastes au secteur public de l'audiovisuel. Ne risque-t-il pas d'en être de même en 1997 en vertu du principe : mêmes causes, mêmes effets ?

Après déduction de 487 millions destinés à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance et le prélèvement de la TVA, le montant à répartir entre les sociétés du secteur audiovisuel public s'élèvera, en 1997, à 10 922 millions de francs, soit 178,4 millions de plus qu'en 1996.

Cette progression résulte exclusivement d'un effet spontané lié à l'extension du parc et d'un meilleur recouvrement attendu de la redevance grâce à l'article 46 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, adopté sur un amendement de votre Rapporteur, qui a permis de rapprocher les fichiers de la taxe d'habitation et de la redevance.

a) *Les comptes automatiquement exonérés sont toujours trop nombreux*

Près de 4 millions de foyers français sont exonérés du paiement de la redevance audiovisuelle. Cette mesure parfaitement démagogique - unique en Europe - qui date de novembre 1982, coûtera en 1997 plus de 2,6 milliards de francs au secteur audiovisuel public.

Exonérations de la redevance

(En millions de francs)

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 31.12.95	Montant	Estimation au 31.12.96	Montant	Prévision au 31.12.97	Montant
Personnes non soumises à l'IRPP	3 409 125	2 205,7	3 353 049	2 283,2	3 330 198	2 255,7
Invalides	521 499	342,2	517 242	356,2	510 514	350,4
Établissements hospitaliers	22 580	15,1	22 793	15,9	22 288	15,6
Total	3 953 204	2 563,0	3 893 084	2 655,3	3 863 000	2 621,7

b) Les perspectives de la redevance

Deux risques d'assèchement menacent à moyen terme la redevance audiovisuelle : le risque fiscal et le risque technique.

(1) «L'assèchement fiscal»

Le Gouvernement a entrepris une ambitieuse réforme fiscale. A son terme, tous les contribuables bénéficieront d'une baisse de l'impôt sur le revenu. L'allègement sera d'autant plus fort que les revenus seront modestes et le nombre de parts élevé.

Le rapport général de l'Assemblée nationale en date du 10 octobre 1996 estime que *«la reconfiguration du barème a pour effet de rendre non imposables chaque année environ 400 000 foyers pour un total à terme de 2 400 000 nouveaux non imposables»*.

Ce risque pourrait être toutefois circonscrit par la déconnexion entre les exonérations d'impôt sur le revenu et l'assujettissement à la redevance, à l'image du mécanisme mis en oeuvre par l'article 8 du projet de loi de finances pour 1997 pour ce qui concerne les impôts locaux. La situation du redevable de la redevance pourrait être appréciée non plus en fonction de son degré d'assujettissement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais directement en fonction du montant effectif de son revenu.

(2) « L'assèchement technique »

Autant que par les aspects fiscaux, les mutations technologiques pourraient prochainement menacer la redevance.

Votre Rapporteur tient à rappeler que sa proposition d'extension de l'assiette du paiement de la redevance aux logiciels permettant de visionner des programmes de télévision sur un ordinateur, formulée dans son précédent rapport, n'a eu aucune suite.

Ne rien faire exposerait à voir apparaître sur le marché de vrais moniteurs de salon (qui ne différeront des moniteurs de micro-ordinateurs que par la couleur et la forme de la carrosserie). Branchés sur un magnétoscope, ils permettront de recevoir la télévision comme un téléviseur et ne donneront pas lieu à paiement de redevance par leurs détenteurs.

Dans un tel scénario, l'assiette de la redevance pourrait baisser d'au moins 15 % par an, soit la vitesse d'extinction du parc de téléviseurs en service.

Il importe donc de prendre en compte la proposition formulée par votre Rapporteur et de modifier, dans ce sens, le décret du 30 mars 1992.

c) *Égaliser les conditions de paiement de la redevance en métropole et dans les départements d'outre-mer.*

Dans les départements d'outre-mer, la redevance est perçue selon un tarif unique, celui du *noir et blanc*.

Cette réduction résulte d'une lettre ministérielle, datant de 1982.

Elle pourrait être justifiée, en apparence, par le fait que les téléspectateurs d'outre-mer ne reçoivent pas l'intégralité des chaînes du secteur audiovisuel public.

Or, ainsi qu'il résulte de nombreuses réponses ministérielles, « *la redevance pour droit d'usage des appareils récepteurs de télévision n'est pas une rémunération pour services rendus mais une taxe parafiscale qui est liée à la détention d'un appareil ou d'un ensemble récepteur. Cela signifie que la taxe est due, qu'il y ait ou non utilisation du service public. Le fait qu'un détenteur de poste de télévision ne l'utilise pas pour regarder les programmes est donc sans incidence sur la taxation* » (réponse du ministre délégué au budget à l'Assemblée nationale du 14 décembre 1995).

Votre Rapporteur propose donc un amendement, immédiatement applicable, alignant les conditions de perception et d'exonération de la redevance en métropole et dans les DOM.

2. Diminution des concours budgétaires à l'audiovisuel public

Alors que le remboursement des exonérations de redevance avait atteint, en 1996, près de 1 400 millions de francs, contre 1 500 millions en 1995, on constate une **forte diminution de ce poste, avec seulement 669 millions de francs de remboursement, soit une division par plus de deux.**

Le **taux de couverture** du remboursement sur les exonérations, **qui était de 55 % en 1996, chute à 25,5 %**, alors que les textes - et notamment l'ordonnance organique de 1959 - prévoient une compensation intégrale.

En revanche, le ministère des Affaires étrangères fournit un effort en faveur de l'audiovisuel public, avec une progression des crédits qui passent de 385,3 millions de francs, en 1996, à 442,8 millions, pour 1997. Quant au ministère de la Coopération, il contribuera pour 4,2 millions de francs en 1997, contre 1,3 million en 1996.

Pour votre Rapporteur, le Gouvernement se tient - dangereusement pour le secteur public de l'audiovisuel - au milieu du gué. Ou bien il doit supprimer l'automatisme des exonérations de redevance, ou bien il doit en reverser l'intégralité aux sociétés du secteur public.

3. L'effort de l'État en faveur du secteur audiovisuel public en 1997

Après avoir atteint 12 038 millions de francs en 1996, l'effort public, qui inclut, outre les dépenses budgétaires, les dépenses fiscales, sera, en 1997, de **13 713,4 millions de francs**.

La redevance audiovisuelle bénéficie en effet d'un taux réduit de TVA à 2,1 %, soit un manque à gagner pour le budget de l'Etat de 1 675 millions de francs en 1997.

La redevance représente 80 % de l'effort public en faveur de ce secteur, évalué à 17 milliards de francs en 1997.

B. RESSOURCES PUBLICITAIRES EN FORTE HAUSSE

Dans le projet de loi de finances pour 1997, les ressources publiques du secteur de la communication audiovisuelle diminuant fortement (- 496,6 millions de francs), les chaînes devront faire appel de façon plus importante (+ 19%) à la publicité.

• *Les recettes de publicité et de parrainage* s'élèveraient à 4 248 millions de francs en 1997, soit un accroissement de 802,1 millions de francs par rapport au projet de loi de finances pour 1996.

Cette progression est entièrement due aux prévisions de rentrées publicitaires. **Elles s'établissent à 4 milliards de francs pour 1997**. Le parrainage enregistrerait, pour sa part, un léger tassement de 26,1 millions de francs par rapport à 1996.

En conclusion : la baisse des ressources budgétaires étant compensée par la croissance des ressources publicitaires, cela prouve bien que la tutelle considère ces dernières comme une variable d'ajustement et que l'État se comporte - pour France 2 - à moitié comme un groupe commercial.

Mais nul ne sait ce qu'il en sera en 1997...

• **Les autres ressources propres**, y compris les services rendus aux administrations, s'élèvent à 714 millions de francs, en diminution de 46 millions par rapport au projet de loi de finances pour 1996 et de 24,5 millions par rapport aux budgets votés en conseil d'administration.

L'augmentation est encore plus importante si l'on raisonne sur les recettes publicitaires brutes de France Télévision.

II. OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

- trois réserves à formuler
- trois propositions de clarification
- trois bombes à désamorcer
- trois pièges à éviter

I - Trois réserves

1 - Les perspectives de ressources publicitaires paraissent dans ce projet de budget - bien optimistes pour 1997

Elles semblent (délibérément ?) **trop optimistes**. Espérons qu'elles ne seront pas irréalistes.

Rappelons que leur progression est inscrite pour près de 290 millions de francs pour France 2 (+ 14,5 %) et pour près de 560 millions de francs pour France 3 (+ 54,6 %). Les calculs de la tutelle ont pris en compte une stabilisation (en 1997) par rapport aux prévisions (faites à mi 1996) de recettes réelles des chaînes, mais non l'évolution de la conjoncture économique générale. Au contraire, si le contexte économique de fin 1996 se poursuivait en 1997, **les ressources publicitaires des chaînes seraient en baisse : les budgets de communication, les plus flexibles, sont en effet les premiers touchés**. Si le premier semestre (1996) a vu une progression de 11 % (par rapport à 1995), les trois premiers mois du second semestre (août, septembre, octobre) ont connu une nette diminution de cette progression. **Ainsi, France Espace a-t-il communiqué un tarif moyen d'écrans publicitaires en baisse de 15 % pour mars 1997 par rapport à octobre 1996.**

Dans un tel contexte, on pourrait craindre que les annonceurs ne sacrifient, au sein de leurs «plans média», les supports qui ont le plus faible

GRP¹, comme France 3, laquelle bénéficie d'une audience plus faible que France 2 ou TF1. En outre, France 3 subit une érosion sensible de son audience depuis l'été 1996 (-1,5 point) tout en paraissant rétrospectivement trop chère. Elle risque donc de perdre des parts de marché publicitaire au second semestre 1996 et en 1997.

2 - La participation financière de France Télévision au sein de TPS

Votre Rapporteur est convaincu que la télévision publique ne doit pas manquer la révolution du numérique. Mais encore faut-il le faire dans de bonnes conditions. La participation de France Télévision au bouquet Télévision Par Satellite (TPS) appelle **deux réserves**.

- La première est **juridique**. Le secteur public peut-il accorder l'exclusivité de la diffusion, même gratuite, des chaînes publiques à l'un des opérateurs plutôt qu'à un autre ? La décision du conseil de la concurrence du 19 novembre 1991, relative au marché des programmes de télévision réservés à la diffusion sur les réseaux câblés, par laquelle le conseil a enjoint aux câblo-opérateurs de supprimer les clauses d'exclusivité figurant dans les contrats de diffusion des programmes, ne doit-elle pas s'appliquer au marché numérique ?

- La seconde est **financière**. Le coût total du bouquet est évalué à 4 milliards de francs d'ici l'an 2000, composés comme suit : la première tranche de financement est de 1,5 milliard. Si, 18 mois après son lancement, le bouquet compte au moins 200 000 abonnés, une seconde tranche de 1 milliard de francs sera appelée. Le coût d'un tel investissement est justifié par la nécessité de mettre en oeuvre les quatre éléments suivants :

- une politique d'achat de droits de diffusion,
- un système de gestion des abonnés,
- l'exploitation d'un système d'accès conditionnel,
- l'acquisition et l'entretien d'un parc de décodeurs.

La seule acquisition du catalogue Paramount s'élève à 100 millions de francs par an pendant cinq ans. La participation de France Télévision au capital de TPS est de 8,5 %. Le financement de la première tranche repose à moitié sur l'emprunt et à moitié sur l'appel de fonds aux actionnaires. France Télévision devra donc apporter 63,75 millions de francs en 1996 et 1997. Un montant de 55 millions de francs a été provisionné en 1996 et de 40 millions en 1997 ; ce qui est donc insuffisant, car l'appel de fonds se situera entre 55 et 65 millions de francs.

¹ *Great rating point : coût nécessaire pour diffuser un message susceptible de toucher 1 % de la cible choisie.*

Le « ticket d'entrée » de France Télévision dans TPS pourrait ainsi s'élever à 340 millions de francs d'ici l'an 2000, le pôle public ne pouvant envisager un retour sur investissements avant de longues années.

Votre Rapporteur estime que **cette somme pourrait être mieux utilisée par France Télévision pour financer de nouveaux programmes et pour créer des chaînes thématiques** plutôt que :

- s'engager dans un rôle de *multiplexeur*,
- **co-gérer des bouquets de services,**
- **assurer leur commercialisation,**
- **gérer le système de contrôle d'accès,**

ce qui n'entre manifestement pas dans les missions ou dans la culture d'entreprise de France Télévision.

Précisons enfin que le secteur public agit en ordre dispersé puisque **Radio-France** est diffusée par CanalSatellite, **RFI**, actuellement diffusée sur Astra 1C en sous-porteuse d'une chaîne de dessins animés, envisage d'être diffusée à la fois sur TPS et sur CanalSatellite, et **ARTE** négocie sa reprise sur des bouquets numériques scandinave et italien !

3 - Des choix contestables d'économies dans le budget de l'audiovisuel public pour 1997

Au moment où les chaînes publiques doivent opérer des choix de développement importants pour leur avenir, compte tenu de l'émergence des technologies numériques, la réduction des financements publics ne constitue-t-elle pas un lourd handicap ? Certes, le secteur audiovisuel public doit participer à l'effort de réduction des dépenses publiques. Certes, votre Rapporteur a réclamé, l'an dernier, que le secteur public puisse dégager des économies pour assurer les redéploiements nécessaires. Cet appel a été entendu puisque 500 millions de francs d'économies ont été réalisés, en 1996, par le secteur public de l'audiovisuel.

Les économies proposées ne semblent pas toutes judicieuses. Pour la seule et simple raison que ces économies sont tirées d'un rapport d'audit (au demeurant excellent), mais qu'elles ne font pas partie d'un plan de gestion d'entreprise. Et l'on retrouve là une conséquence de la catastrophe nationale qu'est le système français de l'audiovisuel public : des sociétés anonymes qui n'en ont que le nom ; des conseils d'administration qui n'en ont que le nom ; et, enfin, des relations équivoques avec l'État appelé l'actionnaire unique.

• *S'agissant du rapprochement entre la SEPT - ARTE et La Cinquième*, votre Rapporteur s'est prononcé, dès décembre 1995, en faveur d'une « structure commune ». Dès l'origine, il a préconisé la création d'une

holding créée avec des apports à 50/50 et non la fusion d'une chaîne avec l'autre, voire l'absorption de l'une par l'autre. Plus fondamentalement, il importe d'aligner la politique de diffusion de la SEPT sur ARTE-Deutschland et de mettre fin à l'isolement actuel de la chaîne vis-à-vis du secteur public comme en témoigne son récent refus -incompréhensible- d'adopter la signalétique des diffuseurs concernant le degré de violence dans les émissions de télévision. En tout état de cause, votre Rapporteur a toujours souligné que ce rapprochement était subordonné à la concertation avec notre partenaire allemand, en prenant exemple sur les méthodes germaniques : la *SudWestFunk* et la *Süddeutsche Rundfunk* n'ont-elles pas décidé de démarrer un processus de fusion qui durera...**deux ans ? Mais en Allemagne, les pouvoirs publics tiennent peut-être compte des analyses et des suggestions faites par les élus ?**

Les économies demandées ne sont donc pas toutes pertinentes, parce que la spécificité du mode de fonctionnement des deux chaînes n'a pas été suffisamment prise en compte.

Pour la SEPT - ARTE, c'est le GEIE qui a compétence pour la conception générale et la définition de la grille alimentée sur la base du principe de parité entre les deux pôles d'édition ; c'est lui qui en fin de compte choisit le programme mis à l'antenne. Pour La Cinquième, la production est intégralement sous-traitée. Pour votre Rapporteur, **le rapprochement entre les deux chaînes passe par l'alignement de la politique de programmation de la SEPT sur celle de La Cinquième : la SEPT devrait donc sous-traiter sa production aux autres chaînes publiques françaises, comme ARTE - Deutschland le fait en Allemagne.**

• *S'agissant de Radio-France*, votre Rapporteur souhaiterait que les économies, dégagées par mesures internes de redéploiement budgétaire, viennent au secours du développement de nouveaux supports technologiques comme le DAB, *digital audio broadcasting*, davantage que vers la création d'une «radio jeunes» dont le secteur public pourrait faire l'économie, tant sa viabilité est incertaine sur une bande FM où la concurrence est agressive... En outre, **on ne crée pas une nouvelle radio avec 15 millions de francs.** De plus, les crédits nécessaires à son démarrage devront être gagés par de nouvelles économies qui alourdiront d'autant le plan d'économie interne de la radio publique.

• *Les décisions d'économies liées à la diffusion posent une question de principe et une question de cohérence.*

Sur le plan des principes, est-il admissible, au regard de l'autonomie des entreprises publiques, que l'Etat s'immisce dans les relations commerciales entre les sociétés du secteur public ? L'Etat a

décidé des économies de diffusion de façon autoritaire, sans concertation, au mépris des relations commerciales et des contrats privés (lesquels font la loi des parties) conclus entre TDF et les diffuseurs, ce qui conduit TDF à réclamer des débits importants.

Les décisions relatives aux économies de diffusion ont, bien évidemment, des répercussions sur le chiffre d'affaires de TDF, ce qui semble avoir été oublié par la tutelle lorsque cette décision a été prise.

Sur le plan de la cohérence, rappelons que l'une des mesures nouvelles importantes du budget 1996 était l'extension de la diffusion du cinquième canal sur le satellite et sur le réseau hertzien pour un montant total, concernant les deux chaînes, de 63,4 millions de francs.

- Afin d'étendre la diffusion hertzienne du cinquième réseau, approuvée par le Parlement, des contrats ont été conclus, en juillet 1996, avec TDF portant sur une commande de 400 émetteurs, pour un montant de 10 millions de francs. Trois mois après, ces contrats, auxquels participaient de nombreuses collectivités locales, furent remis en cause.

- La diffusion en analogique à partir du premier semestre 1996 de la SEPT - ARTE sur EUTELSAT, puis, de même que la Cinquième, en numérique, à compter du deuxième semestre 1996, est également remise en cause, alors qu'il s'agissait d'une mesure nouvelle présentée par le Gouvernement dans le précédent budget et approuvée par le Parlement.

- De même, Radio-France avait demandé à TDF, au mois de juillet 1996, d'investir dans le réseau OM et de le rénover...

• Les économies imposées à France Télévision ne pourront être réalisées sans dommages

Les économies proposées paraissent difficile à atteindre. Côté dépenses, les conséquences de l'accord avec l'USPA (qui porte la contribution de la chaîne à l'effort d'investissement dans la production audiovisuelle à 17 % de son chiffre d'affaires), **ce qui représente un montant d'environ 50 à 60 millions de francs pour chaque chaîne**, n'ont pas été prises en compte. De même l'inflation des achats de droits sportifs et de films, conséquence de la bataille que se livrent les diffuseurs sur le marché numérique, se répercute sur les droits de diffusion des chaînes en clair, ce qui n'a pas non plus été pris en compte.

Pour France 2, les 205 millions de francs d'économies imposées au budget de programmes vont dépasser nettement les seuls postes de la *renégociation des contrats avec les animateurs-producteurs* (dont l'économie

nette attendue est estimée à 140 millions en 1997) et la *meilleure gestion des stocks de programmes et de droits par l'entreprise* (60 millions d'économies attendues).

Si la renégociation des contrats des animateurs-producteurs a bien permis de faire 347 millions de francs d'économies, le coût des émissions de remplacement (251 millions de francs) n'a pas été pris en compte. L'économie nette réelle ne sera donc que de 69,6 millions de francs en 1997. Les évolutions à conduire dans la politique de dépréciation de France Télévision nécessiteront plus d'un exercice budgétaire pour être mises en oeuvre. **Les économies ont donc été surestimées.** En outre, elles sous-entendent une stabilité des coûts et du chiffre d'affaires de France 2, sans tenir aucun compte du budget rectificatif de 1996.

Pour France 3, ni le retournement du marché publicitaire depuis l'été 1996, ni l'effet du rallongement des écrans publicitaires de TFI n'ont été pris en compte. Les recettes publicitaires pour 1997 ont donc été surestimées. Il peut paraître également curieux d'exiger des économies de la part de France 3 sur ce qui fait la spécificité de sa ligne éditoriale, à savoir l'activité de production régionale.

Les vraies économies ne sont-elles pas ailleurs ? Mais il y a des tabous difficiles à dénoncer publiquement. Votre Rapporteur en citera néanmoins deux :

- *la diffusion sur RFI en Ondes courtes.* Elle est justifiée par des motifs de défense nationale et de « missions de souveraineté » : la métropole doit pouvoir joindre à tout moment ses ressortissants et ses réseaux diplomatiques. A l'heure des transmissions téléphoniques par satellite et d'Internet, ces motifs peuvent paraître désuets, voire technologiquement dépassés. Un audit technique pourrait donc être utilement réalisé à condition qu'il soit rapide et qu'il soit rapidement suivi de décisions !

De plus, **le budget consacré à la diffusion en Ondes courtes devra être réduit**, pour deux raisons : d'une part, les habitudes d'écoute se modifient dans les pays développés et l'écoute de la FM ou du satellite se substitue à celle de l'Onde courte, qui a tendance à disparaître dans ces pays ; d'autre part, les dépenses de diffusion ont trop vite progressé depuis 1995 sans que le volume des heures diffusées ait progressé de manière équivalente. Il faudrait donc que RFI privilégie à nouveau le contenu sur les tuyaux. La prochaine étape devra développer la diffusion sur les satellites de réception directe.

- *les budgets de certaines stations de RFO paraissent exorbitants.* Est-il raisonnable que la France - *au nom de la continuité du service* - consacre presque 70 millions de francs pour financer une soixantaine

d'emplois à la station RFO de Saint-Pierre-et-Miquelon (6 400 habitants), alors que cet archipel est situé à quelques kilomètres du plus grand marché audiovisuel du monde et du Canada francophone?... Les mêmes interrogations valent pour Wallis-et-Futuna (36,4 millions de francs, pour desservir 13 700 habitants), ou Mayotte (32,3 millions de francs, pour 100 000 habitants). **A l'heure du numérique, cette situation paraît dérisoirement (ou délicieusement ?) anachronique.**

Au delà, c'est bien le devenir de RFO qui doit être réexaminé à l'aube de la révolution numérique. Ces budgets pourraient être utilisés plus rationnellement, en louant des capacités satellitaires qui permettraient de transporter directement les programmes des diffuseurs nationaux, pour un coût certainement inférieur et **en rapprochant les programmes de RFO de ceux de la métropole, ce qui devrait être un objectif prioritaire.**

II - Trois propositions de clarification

1 - Pour une amélioration de la présentation des budgets prévisionnels

La présentation des budgets prévisionnels d'exploitation des sociétés du secteur public de l'audiovisuel dans le jaune budgétaire est traditionnellement *biaisée* par deux corrections qui n'en facilitent ni la lecture, ni la comparaison d'une année sur l'autre.

Tout d'abord, le montant indiqué de la redevance inclut les versements au Compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP). Or, les ressources réelles des sociétés devraient être évaluées, déduction faite de ce versement.

Ensuite, le montant indiqué des recettes commerciales ne comprend ni les frais de régie, ni les sommes correspondant au prélèvement pour le COSIP qu'il convient d'ajouter, pour apprécier correctement la ressource publicitaire réellement collectée par les sociétés.

En conclusion, la présentation traditionnelle faite par la tutelle minore les recettes publicitaires et majore la redevance.

Il conviendra donc à l'avenir de mettre fin à cette anomalie de présentation afin d'en améliorer une transparence qui s'apparente bien à de l'honnêteté.

Si l'on établit le budget d'exploitation prévisionnel de France 2 et de France 3 pour les années 1996 et 1997 en «supprimant» ces corrections, et si l'on tient compte du fait que la totalité de la part de remboursement des

exonérations de redevance destinée à ces deux chaînes ne sera vraisemblablement pas versée en 1996, on aboutit aux résultats suivants :

Les ressources publicitaires et le parrainage vont représenter 52 % des ressources de France 2 en 1997 contre 47 % en 1996, et 33 % des ressources de France 3 en 1997 contre 23,8 % en 1996.

Pour la première fois depuis 1990, la part des ressources propres de France 2 repasse la barre symbolique des 50 % : les ressources publiques (redevance et subvention) qui s'élevaient, en 1996, à 51 %, ne seront plus, en 1997, que de 46,5 %.

2 - Pour un «jaune budgétaire» consacré à l'action audiovisuelle extérieure

La dispersion actuelle des crédits sur plusieurs chapitres budgétaires ne permet pas au Parlement d'avoir une bonne connaissance de la politique audiovisuelle extérieure, comme l'a constaté votre Rapporteur et comme l'a relevé M. Francis Balle dans son rapport consacré à *«La politique audiovisuelle extérieure de la France»*.

Il paraît donc opportun de publier, lors de l'examen de chaque projet de loi de finances, un « **jaune budgétaire** » explicitant l'utilisation des crédits budgétaires affectés à l'action audiovisuelle extérieure, quel que soit le ministère d'imputation, et présentant les financements complémentaires (redevance, ressources propres de chaque opérateur public), ainsi que les comptes des opérateurs concernés.

Ce document permettrait une meilleure information financière du Parlement pour les crédits de l'action audiovisuelle extérieure, dont les dotations budgétaires atteignent environ 1 milliard de francs.

Il s'ajouterait aux documents de ce type qui regroupent les dépenses relatives à l'action culturelle extérieure d'une part, les financements du secteur public de la communication audiovisuelle d'autre part.

Votre Rapporteur déposera donc un amendement dans ce sens, co-signé par le Rapporteur spécial des crédits du ministère des Affaires étrangères, notre collègue M. Jacques Chaumont.

3 - Pour redonner un sens aux relations entre les téléspectateurs et les chaînes publiques, et entre celles-ci et l'Etat

Les relations entre les téléspectateurs et les chaînes doivent être clarifiées. La redevance n'est pas une taxe inutile, désuète et trop élevée. C'est une contribution citoyenne à l'expression de notre identité culturelle qui s'inscrit concrètement dans la défense de la francophonie, une taxe moderne, bien gérée et dont le coût de perception est l'un des plus faibles qui soit. Le niveau de la redevance représente, enfin, 60 % de celle qui est perçue en Allemagne (700 francs en France contre 1150 francs en Allemagne).

La redevance citoyenne aurait pour vertu de rendre égaux les téléspectateurs devant la taxe, ce qui n'est pas le cas actuellement avec le décret télécide (pris en 1982 et jamais remis en cause par les Gouvernements successifs). Il exonère automatiquement quatre millions de foyers du paiement de la redevance, qui, seule, peut assurer une sécurité de financement pour le secteur public. Mettant à l'abri la ligne éditoriale de celui-ci des pressions des annonceurs, la redevance assure, par ailleurs, la pérennité de ce financement.

Les relations entre l'Etat et les chaînes doivent être clarifiées. Il n'est pas normal que, pour reprendre l'expression du rapport de M. Jacques Rigaud sur la refondation de la politique culturelle de l'Etat, «*la véritable tutelle sur l'audiovisuel public soit celle du ministère des Finances*». La tutelle exercée par l'Etat sur les chaînes doit être rénovée selon trois modalités d'action :

1/ *fixer le cap* : les **cahiers des charges** devraient être réécrits et recentrés sur l'énoncé des missions essentielles du secteur public ; **l'exploitation des indicateurs de gestion** des chaînes, qui ne sont pas suffisamment pris en compte par la tutelle, permettrait à l'Etat de fixer de véritables objectifs aux chaînes et de dépasser la seule logique budgétaire qui anime son contrôle.

Votre Rapporteur réitère son regret de ne pas voir définis des contrats pluriannuels avec l'Etat en faisant référence aux **contrats d'objectifs**, prévus par la loi du 17 janvier 1989, négociés avec les sociétés du secteur public, qui pourraient alléger les cahiers des charges en fixant aussi bien les objectifs à moyen terme, que les concours financiers pour parvenir aux objectifs assignés. Un seul contrat de ce type fut conclu, avec RFI.

2/ maintenir le capitaine à la barre plus de dix-huit mois : alors que la durée théorique du mandat des dirigeants du secteur audiovisuel public est de trois ans, sa durée réelle est plus proche de dix-huit mois, surtout pour les directeurs généraux de France 2. Une proposition de loi a été présentée par votre Rapporteur. Elle porterait la durée de ce mandat à cinq ans. Elle a été votée par le Sénat au scrutin public à l'unanimité moins une voix, le 15 novembre 1995. Elle attend le bon vouloir de l'Assemblée nationale pour son inscription à l'ordre du jour complémentaire - en application de la révision constitutionnelle du 4 août 1995...

3/ renforcer le rôle de l'encadrement de l'équipage, c'est-à-dire renforcer les pouvoirs du conseil d'administration. S'il faut tirer une leçon de la crise du printemps en 1996, c'est bien celle de l'inefficacité du contrôle exercé par les conseils d'administration, véritables chambres d'enregistrement. Une proposition de loi, déposée par les présidents des groupes parlementaires de la majorité sénatoriale le 27 juin 1996, propose de **rebâtir l'organisation de France Télévision** en dotant la présidence commune de la personnalité juridique, en établissant à ses côtés un véritable conseil d'administration.

La création de cette holding aurait pour avantage de **donner une base de départ pour un regroupement plus accentué de l'ensemble du secteur public, afin d'accélérer la circulation des programmes** entre les chaînes mais aussi de gérer les nouvelles initiatives, telle la **création de chaînes thématiques** ou la **diffusion numérique des programmes**.

III - Trois bombes à désamorcer

1 - Le siège commun

Votre Rapporteur a toujours approuvé l'initiative de regrouper, dans un souci d'économie et d'efficacité, les sites de France Télévision, disséminés à travers Paris. La **gestion financière** de ce dossier est, selon l'audit du secteur public, **saine**. En revanche, on peut regretter que le projet ait été conçu sur la base d'une **reconduction des surfaces existantes**, sans réexamen de l'ensemble des besoins, notamment pour ce qui concerne les **studios** : France 2 dispose actuellement de trois studios et France 3, de deux studios. Additionner ces chiffres au sein du nouvel immeuble ne relève pas d'un grand souci de bonne gestion, ni d'un bon esprit d'économies... Et c'est pourtant ce qui s'est fait. Qui en porte la responsabilité ?

Certains estiment même que l'on va manquer de place (pour 3 000 m², soit 10 % de la surface) alors que l'immeuble est en cours de construction. C'est ce qui fait apparaître une insuffisance de préparation : ne

pouvait-on prévoir que «*le bâtiment n'a pas la rentabilité de surface attendue, certains compartiments de l'immeuble, de forme triangulaire, posant des difficultés d'aménagement*» ?... Ne faudrait-il pas éviter une nouvelle affaire de LA VILLETTE !

2 - La convention nationale collective et unique des personnels de l'audiovisuel

Datant de 1984, à l'époque des trois chaînes d'un secteur public en position de monopole, elle devrait être renégociée ; mais peut-elle l'être ? Elle doit l'être, **parce qu'elle handicape l'ensemble du secteur public**. Les structures les plus dynamiques, La Cinquième, les opérateurs de l'audiovisuel extérieur, sont en dehors de son champ d'application.

Si la convention nationale unique doit être révisée et adaptée, c'est parce **qu'elle ankylose le secteur public** et lui fait perdre la souplesse nécessaire dans une branche qui connaît une profonde révolution technologique liée à la numérisation. Sa rigidité impose le recours à des accommodations qui ont atteint un niveau peu compatible avec les règles de gestion d'une entreprise publique dans un secteur soumis à des bouleversements constants.

Mais peut-elle être renégociée ? Les économies imposées ont drastiquement réduit les marges de manoeuvres : d'éventuelles revendications salariales (ou l'évolution des coûts salariaux en raison de reclassifications) ne pourront pas être financées par des redéploiements internes, mais par un appel au budget de l'État... Aussi le secteur public est-il fragilisé de toutes parts : mais pourrait-il en être autrement dans un pays qui - dans ce secteur et depuis bien des années - n'a guère évité d'erreurs !

3 - Conserver la garde pour défendre l'exception culturelle

Pour mériter l'exception culturelle, l'Europe doit, avant la renégociation de l'accord portant sur les secteurs exclus, construire une industrie forte de programmes audiovisuels. Mais il ne faut pas baisser la garde. Au Parlement européen au cours de la renégociation de la directive Télévision Sans Frontières, la perspective du renforcement des quotas européens semble bien s'éloigner à tout jamais... Raison de plus pour renforcer notre industrie de programmes audiovisuels avant que cette ligne Maginot, ainsi affaiblie, ne soit contournée par les satellites...

• *Le financement de la production audiovisuelle et cinématographique ne doit pas être perturbé, à la merci de mesures fiscales inspirées par une recherche d'économies apparentes.* Si votre Rapporteur partage le souci de ceux qui souhaitent plafonner certains avantages fiscaux manifestement excessifs, il estime que le maintien de l'outil de production

audiovisuelle est prioritaire au nom de la défense des intérêts culturels de notre pays. Ainsi, la modification du régime fiscal des SOFICA ne doit-elle pas conduire à l'assèchement du marché. C'est pourquoi, votre Rapporteur a proposé, avec M. le Rapporteur général de votre Commission, un amendement aménageant le dispositif de l'article 2 bis adopté par l'Assemblée nationale.

• De même, des projets de négociations de directives communautaires font apparaître que la Commission européenne est trop perméable à certaines idées favorables aux intérêts américains.

Votre Rapporteur fait part de ses préoccupations face à plusieurs projets de textes en discussion au sein des instances européennes dans le domaine des nouveaux services de la communication audiovisuelle qui se développent dans le cadre des autoroutes de l'information.

Au travers des différents textes de droit positif ou en cours d'élaboration dans le secteur audiovisuel, dans le secteur des télécommunications ou la propriété intellectuelle, il est frappant de constater que **les deux principes fondamentaux du droit français ne se retrouvent pas en droit communautaire** : la distinction entre communication audiovisuelle et télécommunication n'a nulle part été précisée et le traitement juridique des services audiovisuels est lié à l'approche technique de leur prestation. Le traitement des nouveaux services qui en découle logiquement est donc inquiétant.

Ainsi dans les textes en cours d'élaboration, la Commission européenne tente-t-elle d'élaborer une différence de traitement entre « nouveaux services » et « services traditionnels ».

Pour la Commission, en effet, mais aussi pour la plupart des États membres, **l'ensemble des services fournis sur appel individuel échapperaient ainsi à l'application de la réglementation audiovisuelle traditionnelle**. Les conséquences de ce raisonnement peuvent être extrêmement préjudiciables. En effet, la frontière entre communication audiovisuelle et télécommunication n'étant pas précisée, de nombreux services de communication audiovisuelle pourraient de fait être assimilés à des services de télécommunications. Or, la réglementation audiovisuelle traditionnelle a par nature vocation à s'appliquer à l'ensemble des services de communication audiovisuelle. Tel est d'ailleurs le choix logiquement opéré dans le cadre de la loi du 10 avril 1996.

Par ailleurs, assimiler juridiquement la **vidéo à la demande** ou l'ensemble des services en ligne à Internet est tout à fait contestable. Les problèmes juridiques posés par Internet, qui se réduisent essentiellement à des questions d'une part de droit de la propriété intellectuelle et de droit pénal international d'autre part, sont sans commune mesure avec ceux d'un service de vidéo à la demande d'oeuvres audiovisuelles ou cinématographiques.

Ces dérives pourraient avoir de graves conséquences et **vider de sa substance l'exception culturelle** qui protège, au sein de l'Organisation mondiale du commerce, le secteur audiovisuel, et fonde la légitimité des

obligations imposées aux opérateurs en protégeant les cultures européenne et nationales.

Si, en effet, les nouveaux services entraînent dans le champ de compétence des télécommunications, ils échapperaient ainsi à toute préoccupation culturelle.

IV - Trois pièges à éviter

1 - Un risque de déficit artificiel pour France Télévision

Votre Rapporteur s'inquiète des résultats financiers prévus pour France Télévision : **les chaînes publiques pourraient connaître, en 1997, un déficit artificiel dû aux erreurs de prévision qui pourraient venir de ce projet de budget** et fondées sur une double surestimation : des recettes publicitaires et du montant des économies projetées.

Il faut éviter que le secteur public fasse le *remake* d'un mauvais film, celui de l'année 1990 : «*A la fin de l'année 1990 [le président de France Télévision et le directeur d'Antenne 2] s'aperçoivent d'un dérapage budgétaire d'environ 250 millions de francs qui, ajouté aux 400 millions de francs de manque à gagner publicitaire prévu, mène la chaîne droit à un déficit record*». («*La télévision, dix ans d'histoires secrètes*», M.-E. Chamard et P. Kieffer, Flammarion, 1992). Une telle erreur sur la fixation administrative du montant de recettes publicitaires avait, à l'époque, été dénoncée par votre Rapporteur¹, mais sans résultat...

Au terme de cette étude, la construction du budget pour 1997 de France Télévision suscite donc les plus vives réserves de votre Rapporteur. Le risque d'étranglement budgétaire existe bel et bien.

Le déficit de France Télévision pourrait atteindre 350 à 390 millions de francs en 1997 (150 pour France 2 et 200 à 240 pour France 3).

¹ *Projet de loi de finances pour 1991, rapport général, tome III, annexe 10, du 19 novembre 1991, p. 154 notamment.*

2 - Une trop grande dépendance à l'égard de la variable d'ajustement publicitaire

On a tiré des conséquences **inverses** de la crise que France Télévision a connue au printemps 1996. La vérité était que le montant élevé des contrats des animateurs-producteurs résulte d'une **trop grande dépendance de France 2 à l'égard du marché publicitaire**. Il aurait donc fallu, en conséquence, augmenter le montant des ressources publiques et diminuer la part des ressources publicitaires. Le Gouvernement a, au contraire, augmenté cette part, au motif que l'argent des contribuables ne devait pas financer de tels contrats. Il s'agit d'un grave contresens puisqu'on a fait le contraire de ce qu'il aurait fallu faire.

Une fois de plus - et pour un niveau jamais atteint jusqu'à ce jour - la tutelle utilise les ressources publicitaires comme *variable d'ajustement* du budget du secteur public de l'audiovisuel, selon le principe des *vases communicants*. Mais la tutelle n'a aucune prise sur le montant de cette variable, sinon la responsabilité de mettre un chiffre sur le papier : précisément le chiffre qui permet de présenter un budget en équilibre...

Pour savoir si les budgets des chaînes publiques sont en équilibre, il faut désormais consulter les résultats du marché publicitaire.

Pour ce budget, la tutelle aurait dû se montrer plus prudente, en consultant le rapport de la mission d'audit qui estimait que rien n'assurait «*que le gisement de recettes publicitaires disponibles pour l'audiovisuel traditionnel (...) continue de croître au rythme de 10 % par an, ni même qu'il demeure stable*». Mais - dans la masse des rapports demandés en 95-96 par le Gouvernement - ce rapport d'audit a-t-il été lu ?

L'erreur de prévision est particulièrement inquiétante pour France 3. En effet, alors que les prévisions de recettes publicitaires pour 1996 ont été estimées à 1500 millions de francs, elles n'atteindront vraisemblablement que 1 385 millions de francs compte tenu du retournement du marché publicitaire intervenu cet été. Or, la tutelle a calculé une progression de 5,5 % sur une base erronée, et le chiffre de 1 585 millions de francs semble inaccessible : il supposerait une progression de 14 % des ressources publicitaires en 1997. Si France 3 réalise 1450 millions de francs de recettes publicitaires, **le déficit de ressources pourrait être l'an prochain de 135 millions de francs.** Si le chiffre d'affaires publicitaire atteint 1 400 millions de francs, le déficit sera mécaniquement porté à 185 millions de francs etc...etc...

3 - Restructurer l'action audiovisuelle extérieure sans la rationaliser

Le rapport Balle eut pour mérite de poser les jalons d'une stratégie audiovisuelle extérieure. La restructuration de cette politique autour de priorités nettement définies clarifierait une action jusque là brouillonne. Les réformes de structure proposées, comme le holding TéléFi, s'inspirant des propositions de votre Rapporteur, relatives à l'agence mondiale de l'audiovisuel français, celui-ci ne peut que les approuver.

Mais **rationaliser** cette action n'a pas encore été fait.

A quoi a servi le Conseil de l'Audiovisuel Extérieur de la France de décembre 1995 qui a réaffirmé l'ambitieux plan de développement quinquennal 1994-1998, puisque sa mise en oeuvre a été reportée de 1997 à plus tard ?...

Pourquoi avoir travaillé du mois de décembre 1995 au mois de septembre 1996 sur un schéma de **rapprochement par métier** ? Pourquoi, après avoir prévu que les opérateurs de télévision extérieure, TV5 et CFI, devraient être adossés à France Télévision, comme l'annonçait à Hourtin le ministre de la Culture chargé de la communication, au mois d'août 1996, et procéder ensuite à une volte-face aussi subite que mystérieuse ?

On parle, en effet, maintenant d'un **rapprochement par action**, TV5 et CFI devant être pris en charge par RFI, par l'interposition d'un holding. Le rapprochement avec France Télévision aurait toutefois permis d'insuffler le vent du large dans les programmes trop franco-français de nos opérateurs nationaux et d'envisager la création de modules de programmes d'informations télévisées destinées spécifiquement à l'international.

Enfin, **qui veut rationaliser doit d'abord raisonner**. Le rapprochement entre LCI et CFI paraît de prime abord séduisant pour créer une **chaîne internationale d'information en continu**. Mais il ne faut pas oublier que les images dont dispose LCI ne sont mises à sa disposition qu'à la condition expresse qu'elles soient diffusées uniquement en France. On ne comprend pas ensuite pourquoi le secteur public devrait rechercher dans le secteur privé ce dont il dispose déjà ! En effet, Euronews et l'Agence internationale d'images de télévision, respectivement diffuseur d'informations européen et prestataire de service, sont alimentées par des fonds publics qu'il serait sans doute plus judicieux de rentabiliser plutôt que de créer une nouvelle structure. Au demeurant, **la création d'une chaîne spécifique, le troisième opérateur avec LCI et TV5, ne s'impose pas. Il vaudrait mieux créer des modules d'information destinés à la diffusion internationale au sein des structures existantes, pour atteindre le même objectif, et à un moindre coût.**

CREDITS D'AIDES A LA PRESSE

Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. LA BAISSÉ DES AIDES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT (- 1,8 %)

1. Une forte diminution des aides spécifiques

Elles reculent de 23 % : 74,4 millions de francs contre 96,7 millions de francs dans le précédent budget.

❶ *Les deux fonds d'aides aux quotidiens à faibles ressources publicitaires, dotés de 18,4 millions de francs en 1995 et de 27,3 millions de francs en 1996, disposeront de 21,3 millions de francs en 1997.*

● *Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires*

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 sont en diminution de 25 %, après une progression de 50 % en 1996, avec des crédits de 14,5 millions de francs (contre 19,3 millions de francs en 1996, et 13 millions de francs en 1995).

La Croix, L'Humanité et Présent ont bénéficié de l'aide en 1996.

● *Le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces*

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 sont également en diminution, de 15%, après une progression de 50 % en 1996, avec 6,8 millions de francs en 1997 (contre 8 millions de francs en 1996 et 5,4 millions de francs en 1995).

② *Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger*

Ce fonds subit **une importante réduction de crédits, qui reculent à 18,5 millions de francs, soit une baisse de 50 %**, alors que les crédits étaient stables en 1995 et 1996.

Quatre nouvelles aides ont cependant fait, en 1996-1997, leur apparition :

① *Le fonds d'aide à la presse régionale d'information générale et politique*, créé à l'occasion de la loi de finances pour 1996 et doté de 5 millions de francs. Ses modalités ont été précisées par le décret du 10 mai 1996. Le fonds dispose de **4,25 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour 1997.

L'aide au portage fait l'objet de deux mesures :

② Un article du chapitre budgétaire 46-04 des crédits des services généraux du Premier ministre, *Aide au portage*, créé par la loi de finances rectificative de 1995 et doté de **2,4 millions de francs** en 1996, est reconduit au niveau du même montant dans le projet de loi de finances pour 1997.

Ces crédits visent à compenser intégralement pendant cinq ans (1995-1999) le coût des charges liées au portage des quotidiens nationaux.

③ Par ailleurs, est créé, cette année, un *fonds d'aide au portage*. Doté de 15 millions de francs, il s'agit de **la seule mesure nouvelle des aides de l'État** à la presse pour 1997.

④ Enfin, le *fonds d'aide au multimédia* devrait permettre d'octroyer aux entreprises de la presse écrite une avance partiellement remboursable, à hauteur de 30 %, afin de permettre de développer des projets offrant au public des accès aux contenus des journaux, magazines et revues sur les nouveaux supports numériques. La gestion de cette aide est confiée à l'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC).

Cette aide avait été annoncée par le projet de loi de finances pour 1996. Alors que le fonds aurait dû fonctionner dès 1996, **aucune aide n'a encore été attribuée**. Le financement d'une vingtaine de projets, pour un montant unitaire de 1 million de francs, pourra-t-il être décidé en 1997 ? Votre rapporteur interrogera le Gouvernement à ce sujet.

Son financement provient d'un transfert de 20 millions de francs non utilisés à ce jour, en dépôt à la SOFARIS, société de capital-risque dans le domaine de la production cinématographique.

2. La baisse des aides générales de l'Etat

Dotées de 155,7 millions de francs, elles **reculent de 9 %** par rapport à 1996, année où elles ont atteint 171 millions de francs.

- Le remboursement à la SNCF des réductions de tarif accordées à la presse.

Le chapitre 41-01, article 10, *Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse*, des crédits des Services généraux du Premier ministre, est **doté de 140,42 millions de francs pour 1997, soit la même somme que celle budgétée en 1996**, alors que les crédits inscrits en 1995 s'étaient élevés à 178,25 millions de francs.

- Les allègements de charges de télécommunication

Le chapitre 41-02, article 10, *Communications téléphoniques des correspondants de presse*, des crédits des Services généraux du Premier ministre, **diminue de 50 %, avec 15,3 millions de francs de crédits**, alors que ce chapitre était doté de 30,67 millions de francs en 1995 et 1996.

Cette diminution se justifie par la baisse des tarifs de France Télécom, qui rend moins nécessaire une aide instituée en 1951, lorsque les abonnements téléphoniques étaient assez chers.

3. Les aides indirectes de l'Etat

Grâce à la stabilité de l'aide de l'Etat au transport de la presse, **elles ne reculent que de 0,5 %, et peuvent être estimées, pour 1997, à 2 466,6 millions de francs**, contre 2 478,2 millions de francs en 1996. Le recul est imputable à la diminution des abonnements de l'Etat à l'AFP.

a) Le transport postal

L'aide au transport postal de la presse représente **près des trois cinquièmes de l'aide publique totale de l'Etat à la presse**.

Le tarif préférentiel pour le transport postal de la presse constitue un manque à gagner pour la Poste. Afin de compenser ce coût, le contrat de Plan entre l'Etat et la Poste prévoit que la contribution annuelle de l'Etat est fixée à **1,9 milliard de francs**.

Cette somme est inscrite au chapitre 41-10, article 20, du budget du ministère des Technologies de l'Information et de la Poste.

b) Les abonnements à l'Agence France Presse

Le chapitre 34-95, *abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'AFP*, des crédits des services généraux du Premier ministre, est **doté de 566 millions de francs, soit une baisse de 11,5 millions de francs**, contre 578,17 millions en 1996 (en hausse de

11,35 millions de francs par rapport à 1995). Cette décision pourrait handicaper la mise en oeuvre du plan de réorganisation et de modernisation décidé par le nouveau président de l'AFP.

Les aides à la presse du projet de loi de finances pour 1997

(en millions de francs)

	1996	1997	Évolution
I- AIDES DIRECTES DE L'ETAT			
<i>1- Aides spécifiques (Crédits SGPM)</i>			
- Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires (chap. 43-03, article 20)	19,3	14,5	-25%
- Fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces (Chap. 43-03, article 30)	8	6,8	-15%
- Fonds d'aide à la diffusion de la presse hebdomadaire régionale (Chap. 43-03, article 50)	5	4,2	-15%
- Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (Chap. 43-03, article 10)	37	18,5	-50%
- Contribution au plan social de la presse parisienne (Chap. 46-04, article 10)	25	13	-48%
- Fonds d'aide au portage de la presse (Chap. 43-03, article 60 nouveau)	0	15	n.s.
- Aide au portage (Chap. 46-04, article 20)	2,4	2,4	0
SOUS-TOTAL	96,7	74,4	- 23 %
<i>2- Aides générales traditionnelles</i>			
- Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse (Chap. 46-04, article 10)	140,4	140,4	0
- Allègement des charges supportées en raison des communications téléphoniques des correspondants de presse (Chap. 41-02, article 10)	30,6	15,3	-50%
SOUS-TOTAL	171	155,7	-9%
TOTAL des aides directes de l'Etat	267,7	230,1	- 14 %
II- AIDES INDIRECTES DE L'ETAT			
<i>1- Abonnements à l'AFP (Chap. 34-95- crédits SGPM)</i>	578,2	566,6	-2%
<i>2- Aide de l'Etat au transport de la presse (Chap.41-10, art.20, ministère de l'industrie, poste et télécom.)</i>	1 900	1 900	0
TOTAL des aides indirectes de l'Etat	2 478,2	2 466,6	- 0,5 %
TOTAL DES AIDES BUDGÉTAIRES DE L'ETAT	2 745,9	2 696,7	- 1,8 %

B. LES AIDES INDIRECTES A LA PRESSE

Les aides indirectes, évaluées à **plus de 6 milliards de francs en 1996**, sont à la charge :

- de deux **entreprises publiques**, à hauteur des trois cinquièmes, et surtout de La Poste, qui en supporte 62 % à elle seule,

- des **collectivités locales**, pour 17,6 %, en raison de l'exonération de la taxe professionnelle,

- de **l'Etat**, pour le solde, soit 20,4 %, en raison d'une fiscalité adaptée.

Les aides publiques à la presse en 1996
(en millions de francs)

	1995	1996
I- Dépense fiscale de l'Etat en faveur de la presse		
1- Taux super réduit de TVA (1) <i>(art. 298 septies du CGI)</i>	990	1020
2- Régime spécial de provisions pour investissement <i>(art. 39 bis du CGI)</i>	230	210 (e)
II- Dépense fiscale des collectivités locales exonération de taxe professionnelle <i>(article 1458 du CGI)</i>	1 000 (e)	1 062 (e)
III- Aides indirectes des entreprises publiques		
1- Coût du transport postal supporté par La Poste	3 341 (2)	3 593 (2)
2- Coût des réductions de tarif accordées à la presse supportées par la SNCF	197,7	140,4 (3)
TOTAL	5 758,7	6 025,4 (e)

(1) Dépense fiscale calculée par rapport au taux réduit de TVA de 5,5 %.

(2) Coût réajusté sur les bases du rapport de l'Inspection générale des finances de janvier 1996.

(3) Estimation du manque à gagner par la SNCF, compte non tenu d'une dette de l'Etat pour les années 1991-1995 non réglée et estimée à 101,8 millions de francs.

(e) Estimation.

La forte différence du montant de cette aide publique par rapport aux chiffres fournis l'an dernier résulte de la **revalorisation du coût du transport postal** à laquelle l'Inspection générale des finances a procédé en janvier 1996.

Alors que les chiffres, fournis par votre rapporteur, du coût du transport postal supporté par La Poste avaient été estimés, pour 1994 et 1995, à, respectivement, 2 431 et 2 613 millions de francs, le nouveau chiffreage¹ est, pour ces deux années, de 3 007 et 3 341 millions de francs. Il est évalué, pour 1996, à 3 593 millions de francs.

Ces aides publiques ne prennent pas en compte l'économie apportée à la distribution de la presse parisienne par **la baisse du coût d'intervention des NMPP et qui peut être évaluée à 800 millions de francs par an à compter de 1996.**

L'objectif était **d'abaisser de 30 % le coût d'intervention des NMPP pour le ramener en moyenne à 10 % du prix de vente des quotidiens et des périodiques** au 31 décembre 1997. Il devait conduire à dégager entre 1994 et 1997 des réductions de charges dont le montant s'établirait en fin de période à près de 750 millions de francs. Cet objectif a été atteint et dépassé dès 1996.

1. Les aides fiscales à la presse

La **dépense fiscale** en faveur de la presse a atteint, en 1996, **2,892 milliards de francs**, dont :

- **1020 millions de francs pour le taux super réduit de TVA**, (contre 980 millions de francs en 1993, 1 080 millions de francs en 1994 et 1 140 millions de francs en 1995).

- **210 millions de francs pour le régime spécial de provision sur investissement**, (article 39 bis du code général des impôts) contre 230 millions de francs en 1995.

Ce dispositif expirant au 31 décembre 1996, l'article 80 du projet de loi de finances pour 1997 le proroge jusqu'en 2001.

- **1 062 millions de francs pour l'exonération de la taxe professionnelle.**

En sept ans, de 1978 à 1994, cette exonération, supportée par les collectivités locales qui participent ainsi, aux côtés de l'Etat, à l'effort commun en faveur de la presse, **a doublé.**

¹ *Ce nouveau chiffreage a été, et reste, très contesté par les organisations professionnelles de la presse.*

Son coût s'élevait à 927 millions de francs pour 1993. Il a progressé de 8,88 % en 1994 pour atteindre 1 009 millions de francs. **Après un léger tassement en 1995, la dépense fiscale a progressé de 6,2 % pour atteindre 1 062 millions de francs en 1996.**

En outre, cette dépense fiscale ne tient pas compte de la taxe d'habitation acquittée par les entreprises de presse sur leurs locaux exonérés de taxe professionnelle.

2. Les aides des entreprises publiques

a) L'aide apportée par la SNCF

Depuis 1948, la SNCF accorde aux éditeurs des réductions de tarifs pour transporter les publications inscrites à la commission paritaire. L'Etat reverse à l'entreprise publique une indemnité pour compenser ces réductions. Mais cette indemnisation n'est pas intégrale. Le montant de l'indemnité a été renégocié en 1995 : il est de 70 % du tarif public pour les quotidiens et de 35 % pour les périodiques.

La contribution moyenne de l'Etat serait, avec ce nouveau calcul, de 37 %, alors qu'il était de 50 % jusqu'à présent.

Pour un coût total du transport de la presse par la SNCF de 395,4 millions de francs, la contribution de l'Etat aux transports de presse était, en 1995, de 197,7 millions de francs. Sur cette somme, 19,4 millions de francs n'étaient toujours pas réglés. **Pour 1996, la contribution de l'Etat serait de 140 millions de francs.**

En outre, et malgré un règlement partiel en 1992, l'Etat n'a pas intégralement versé à la SNCF les sommes sur le montant desquelles il s'était engagé. Le montant cumulé de la créance, pour les années 1991 à 1995, est estimé à **101,8 millions de francs**, contre 82,4 millions de francs l'an dernier.

L'arrêté du 26 septembre 1996 ayant annulé **21 millions de francs** sur un total budgété de 140 millions, soit 15 %, il est à craindre que la dette de l'Etat à l'égard de la SNCF n'augmente, mécaniquement, de ce montant.

b) L'aide apportée par La Poste

Elle a été réévaluée -comptablement- par un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des postes et télécommunications, en janvier 1996. Elle s'élèverait ainsi à **3 341 millions de francs en 1995 et 3 593 millions de francs en 1996.**

Ainsi, selon ces estimations, la presse prenait en charge, en 1995, **27,8 % du coût du transport, l'Etat 26,2 % et La Poste, 46 %.**

Il s'agit, de loin, de la plus importante contribution du système des aides à la presse.

II. OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. DES TRANSFERTS DE PLUS EN PLUS IMPORTANTS DE RESSOURCES PUBLICITAIRES DE LA PRESSE A L'AUDIOVISUEL

1. TF1 va pouvoir diffuser plus de publicité en 1997

La délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 31 juillet 1996 validant la décision de TF1 d'abandonner son engagement volontaire, pris en 1987, de limiter à 4 minutes la durée des coupures au milieu des films, et permettant ainsi à la chaîne de s'aligner sur M6, a été **vivement critiquée par la presse.**

En effet, même si cet "aménagement" du régime publicitaire n'affecte ni le volume global, ni la durée quotidienne, ni la durée totale, ni la durée maximum, ni le nombre de coupures qui sont fixés par la loi et des décrets en Conseil d'Etat, le **volume publicitaire supplémentaire de TF1 a été évalué à une somme comprise entre 100 et 700 millions de francs¹.**

2. France Télévision va devoir diffuser plus de publicité en 1997

Pour France Télévision, la situation est différente. La structure même du projet de loi de finances va, en effet, **obliger** le secteur public, et principalement France Télévision, à diffuser davantage de publicité.

Les concours budgétaires à l'audiovisuel public se sont élevés, en 1996, à un peu moins de **1 800 millions de francs.** En 1997, ils passeraient à **1 116 millions de francs.**

Cette baisse résulte essentiellement d'un moindre remboursement des exonérations de redevance. Alors que le remboursement à ce titre avait atteint, en 1996, près de 1 400 millions de francs, contre 1 500 millions en 1995, on constate une **très forte diminution de ce poste, avec 669 millions de francs de remboursement, soit une division par plus de deux.**

¹ Votre rapporteur n'a pas pu trouver d'estimation plus précise

Cette forte diminution des **ressources publiques** du secteur de la communication audiovisuelle (- 491,6 millions de francs) va contraindre les **chaînes à faire appel**, pour équilibrer leur budget, **de façon plus importante (+19%) à la publicité : France Télévision est autorisée, en 1997, à faire appel à 4,1 milliards de francs de ressources publicitaires, contre 3,2 milliards en 1996.**

Il n'est pas contestable qu'une partie de cette ponction publicitaire de la télévision publique et privée s'effectuera au détriment de la presse.

B. UNE TENDANCE A L'ÉPARILLEMENT DES AIDES DIRECTES

Votre rapporteur considère normal que l'évolution des aides de l'Etat à la presse participe à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat, même s'il s'agit de dépenses budgétaires d'une nature un peu particulière puisqu'elles concourent à la liberté de la presse, au pluralisme, et donc à la vitalité du débat démocratique.

Les aides directes ont, par ailleurs, subi une diminution lors de l'arrêté d'annulation du 29 septembre 1996 :

❶ Le chapitre 41-02 - **allègement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse** - a été amputé de 4,604 millions de francs, soit de **15 %**.

❷ Le chapitre 43-03 - **fonds d'aide à la presse** - il serait réduit de **15 %**, avec une diminution des crédits de 10,4 millions de francs sur un montant de crédits ouverts de 69,3 millions, répartis comme suit :

- le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger est le plus touché, avec -5,5 millions de francs, pour une dotation initiale de 37 millions,

- le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires diminue de 3,65 millions de francs, sur 19,3 millions de services votés,

- le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires diminue de 1,2 million de francs, sur 8 millions de services votés.

Au total, les aides directes de l'Etat à la presse s'élèveraient, pour 1996, à 252,8 millions de francs contre 267,8 millions de francs votés par le Parlement, soit une réduction de 5,6 %.

L'augmentation des fonds d'aides aux quotidiens à faibles ressources publicitaires, nationaux et régionaux, **aura été de 43,75 % en 1996, et non de 50 %** ; quant aux **mesures nouvelles, elles seront** de 32,4 millions de francs, et non de 52,4 millions, le "fonds d'aide à l'investissement dans le multimédia", doté de 20 millions de francs prélevés sur la SOFARIS, n'ayant accordé aucune aide l'an dernier.

En 1997, les mesures nouvelles s'élèveraient à 15 millions de francs, avec la création du fonds d'aide au portage de la presse.

Pour être efficaces, les aides à la presse ne doivent cependant pas être éparpillées. Or, depuis deux ans, on assiste à la création de nouvelles lignes budgétaires finançant des mesures de soutien, dont le bien fondé n'est pas contestable, mais dotées de crédits trop faibles pour être réellement efficaces :

- en 1996, le fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale d'information générale et politique (5 millions de francs, 4,25 millions en 1997), l'aide au portage (2,4 millions en 1996 et en 1997) et la contribution au plan social de la presse parisienne (25 millions en 1996 et 12 millions en 1997),

- en 1997, le fonds d'aide au portage de la presse, doté de 15 millions.

Alors que, dans le même temps, d'autres mesures très importantes et qui ont fait la preuve de leur efficacité, voient leurs crédits diminuer.

Cet éparpillement est particulièrement manifeste pour le fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale d'information générale et politique. Dotée d'un faible montant en 1996 (5 millions), encore réduit en 1997 (4,25 millions), **l'aide est répartie entre...173 publications.** Sur ce total, 19, seulement, ont reçu plus de 1 pour cent des crédits du fonds soit, au total, 1 753 000 francs. La publication la plus aidée, *L'Aisne nouvelle*, a reçu 5,2 % des ressources du fonds.

C'est donc l'émiettement qui caractérise les subventions distribuées par ce fonds : **47 publications - 27 % du total - ont reçu, en 1996, moins de 10 000 francs.** Cet éparpillement est cependant compensé par le fait que certains titres sont adossés à des groupes de presse régionaux.

Dans ces conditions, et même si le chiffre d'affaires moyen n'atteint que 12 millions de francs, on peut craindre que cette aide ne contribue pas de façon décisive à la survie de la presse régionale d'information générale et politique.

C. LA DIMINUTION PRÉOCCUPANTE DE L'AIDE A LA LECTURE DE LA PRESSE FRANÇAISE DANS LE MONDE

Si l'aide directe de l'Etat à la presse est avant tout une aide au lecteur français, on doit être **préoccupé par la diminution de 50 % des crédits du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, qui contribue pourtant au rayonnement de la France dans le monde.**

Votre rapporteur estime qu'un audit du fonctionnement de ce fonds pourrait utilement clarifier ses circuits financiers et aider à son recentrage.

D. LES RÉSULTATS DES NÉGOCIATIONS ÉTAT-PRESSE-POSTE ONT ABOUTI A UN RÉSULTAT ÉQUILIBRÉ, QU'IL FAUDRA NÉANMOINS PRÉCISER POUR CE QUI CONCERNE LE CIBLAGE DE L'AIDE

Votre rapporteur a été désigné par M. le Président du Sénat pour représenter notre Haute Assemblée aux négociations Etat-Presses-Postes qui se sont déroulées au premier semestre 1996. Un compte rendu détaillé de ces négociations sera établi dans le rapport écrit.

La table ronde s'est réunie du 15 novembre 1995 au 27 juin 1996, d'abord sous la présidence de M. Michel Boyon, Conseiller d'Etat, puis, après la nomination de ce dernier à Radio-France, en décembre 1995, sous celle de M. Yves Galmot, Conseiller d'Etat.

Le ministre délégué à La Poste, aux Télécommunications et à l'Espace a, le 15 novembre 1995, donné mandat à la table ronde d'étudier :

- la qualité de service intégrant la rapidité et la fiabilité du transport et de la distribution de la presse avec une nécessaire évaluation par un organisme externe,
- la construction d'une grille tarifaire neutre et plus efficace sur le plan économique,
- un meilleur ciblage du champ du service obligatoire du transport et de la distribution de la presse,
- les mesures légales et réglementaires qu'appellerait le cas échéant le nouveau cadre contractuel,
- l'évolution des relations contractuelles.

Globalement, le résultat de ces négociations est équilibré.

Les travaux de la table ronde ont abouti à un accord sur les quatre points suivants :

- ① La qualité du service obligatoire du transport et de la distribution de la presse ;
- ② La transparence des coûts et l'effort, par la Poste de leur connaissance grâce à l'amélioration de sa comptabilité analytique ;
- ③ L'aménagement du cadre réglementaire ;
- ④ Une nouvelle structure tarifaire à rendement constant, qui intégrera les principes de neutralité économique suivants : la tarification sera linéarisée en fonction du poids ; le degré de préparation et le critère d'urgence seront pris en compte.

En ce qui concerne la revalorisation de la contribution de la presse et la différenciation tarifaire de l'aide de l'Etat au transport de la presse par voie postale, la table ronde n'a cependant pu parvenir à un accord complet.

L'ensemble des participants ont estimé qu'une réévaluation sur la base d'une **augmentation en 5 ans de 50 % en francs constants** du coût du service obligatoire du transport et de la distribution de la presse en 1996 - soit un **effort pour la presse de l'ordre de 8,7 % par an** - demeurerait acceptable. Cependant chacun des organismes de presse a subordonné son acceptation *sur ce point* à la prise en compte de ses propositions en matière de différenciation tarifaire.

S'agissant du ciblage de cette aide, **votre rapporteur estime qu'elle devra bénéficier en priorité aux publications pour lesquelles l'actualité constitue la "matière première", c'est-à-dire les quotidiens ou hebdomadaires d'information politique et générale.**

Votre rapporteur considère, par ailleurs, indispensable de renforcer les moyens humains de la Commission paritaire des publications et agences de presse, afin de procéder, dans les meilleurs délais, à la révision complète des publications inscrites et qui bénéficient du régime économique de la presse.

E. LA DISCUSSION BUDGÉTAIRE DEVRAIT AVOIR POUR OBJECTIF DE PERMETTRE L'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS D'AIDE A LA PRESSE

1. Garantir les ressources des fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires

La taxe sur la publicité télévisée de l'article 302 bis KA du code général des impôts, bien que non affectée et inscrite au budget général, a été créée en 1982 pour alimenter le fonds de soutien aux quotidiens à faibles ressources publicitaires.

L'écart, qui va croissant entre son rendement et l'aide de l'Etat aux entreprises de presse, doit être réduit.

Cette taxe devrait être affectée par le Gouvernement (puisque l'article 18 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 interdit l'affectation d'initiative parlementaire) aux entreprises de presse qui rencontrent des difficultés financières en raison de l'augmentation des charges salariales du fait de la suppression progressive de l'abattement de 30 % dont bénéficiaient les journalistes.

2. Rénover le mécanisme de l'article 39 bis du CGI

Il faudrait profiter de l'article 80 du projet de loi de finances, qui propose une simple reconduction du mécanisme jusqu'en 2001, pour revoir le dispositif et par exemple :

- **l'étendre à la constitution, à l'exploitation et à la transmission de banques de données numériques ;**

- **le réserver aux acquisitions de matériels et immeubles strictement nécessaires à l'exploitation du journal, et exclure les acquisitions de terrains et d'immeubles, sauf si celles-ci sont destinées à la construction d'une imprimerie, ainsi que les participations dans les entreprises, sauf dans les filiales des entreprises ayant pour objet social soit l'impression, soit la constitution de réseaux de portage, soit le routage et les messageries ;**

- **limiter les sommes prélevées ou déduites à 40 % pour la généralité des publications et 80 % pour les quotidiens ;**

- **les porter à 100 % pour les publications d'information générale tirant à moins de 100 000 exemplaires.**

Votre rapporteur proposera à la commission, après les concertations nécessaires, un amendement dans ce sens.

3. Le nouveau plan de modernisation des NMPP doit être prolongé au delà de 1997

Le plan de modernisation 1994-1997 a ramené le coût moyen de l'intervention des NMPP à 9 %, contre 14 % auparavant, ce qui représente une économie annuelle et récurrente de plus de 800 millions de francs pour l'ensemble des éditeurs usagers des NMPP. Le coût budgétaire pour l'Etat de ce plan de modernisation aura représenté une somme de 105 millions de francs sur huit ans.

Le succès de ce plan justifie, aux yeux de votre rapporteur, son prolongement au delà de 1997. La poursuite de l'aide de l'Etat devrait être envisagée.

Votre rapporteur le suggérera donc au Gouvernement car il est impératif de diminuer l'ensemble des coûts supportés par les entreprises de presse. Il y va du pluralisme et de la bonne santé de la démocratie en France.

F. LA SUPPRESSION DE L'ABATTEMENT DE 30% POUR LES JOURNALISTES DOIT ETRE REPLACÉE DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME FISCALE GÉNÉRALE

Les journalistes, comme 109 autres professions, bénéficient, en sus de la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels, **d'une déduction supplémentaire** pour frais professionnels, également **forfaitaire**. Le taux de cette déduction est de 30 % pour les journalistes.

Le projet de loi de finances pour 1997 propose la suppression de toutes les déductions forfaitaires supplémentaires pour frais professionnels. En effet, ces déductions, instituées à l'origine pour prendre en compte la situation des membres de professions supportant des frais plus élevés sont aujourd'hui sans rapport avec la réalité des frais professionnels supportés par les intéressés et ont donc perdu leur justification.

La suppression de ces déductions est une mesure de simplification et d'équité, qui **n'est aucunement propre aux journalistes**, puisqu'elle vise à appliquer le droit commun à l'ensemble des salariés, quelle que soit leur profession.

La suppression de la déduction s'effectuera **progressivement**, par une réduction par étape du plafond de déduction supplémentaires, qui est actuellement fixé à 50.000 F par salarié et par an.

La suppression progressive de la déduction accompagnera donc l'allègement de l'impôt résultant de la diminution du barème, qui sera à mi-chemin en 1998.

Avec la réforme fiscale, les journalistes dont les frais professionnels excèdent 10 % du salaire ne verront pas leur situation modifiée.

Ils pourront, en effet, opter, comme actuellement la généralité des salariés, pour la déduction des frais réels. Tous leurs frais professionnels, pour leur montant réel et sans limite, seront alors déduits de leur revenu imposable.

En tout état de cause, même s'ils n'ont pas de frais à déduire, l'allègement d'impôt résultant de la diminution du barème excédera, dans de nombreux cas, l'impact de la suppression de la déduction forfaitaire.

La suppression de la déduction forfaitaire n'empêche donc pas, dans la plupart des cas, que l'impôt sur le revenu baisse, d'autant plus que la famille est nombreuse.

CULTURE

Rapporteur spécial : M. Maurice SCHUMANN

I. PRESENTATION GENERALE

Le projet de budget pour la culture en 1997 représentera en **dépenses ordinaires et crédits de paiement** un montant de 15,077 milliards de francs contre 15,532 milliards de francs en 1996, soit une diminution apparente de - 2,9 %.

Car si l'on tient compte du fait que le budget de la culture se verra rattacher, en 1997, les crédits de la dotation générale de décentralisation relative aux bibliothèques (902,6 millions de francs) et qu'il enregistre parallèlement une diminution des crédits attribués aux grands travaux de 570 millions de francs, la baisse réelle avoisine 6 %, soit la réduction la plus forte depuis de très nombreuses années des crédits alloués à la culture.

En fait, hors grands travaux et transfert de compétences, le ministère de la culture a calculé que son budget passerait de 13,6 à 12,9 milliards de francs de 1996 à 1997, soit nettement au-dessous du 1 % d'un budget général estimé à 1.581 milliards de francs.

Observons que la part des grands travaux dans le budget s'amenuise désormais année après année. Elle représentait encore 11,8 % de l'ensemble en 1996 ; elle n'en représentera plus que 8,3 % en 1997 soit une baisse de 29 %.

Les dépenses de fonctionnement enregistrent une réduction de 1,9 % en passant de 6,956 à 6,904 milliards de francs. Les dépenses d'intervention - dont l'importance est fondamentale dans le secteur culturel - sont, en revanche, en progression en passant de 11,201 à 11,924 milliards de francs, soit + 15,5 %. Pour les dépenses en capital, l'achèvement des grands travaux

et l'étalement sur un an de la loi de programme sur le patrimoine entraînent une chute des autorisations de programme de 30 % (en passant de 3.860 à 2,988 milliards de francs) tandis que les crédits de paiement subissent une baisse de 37 % en passant de 4,333 à 3,153 milliards de francs.

en millions de francs

	Budget voté 96	LFI 97	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	6979,8	6904,2	-1,09
Titre IV - Interventions publiques	4240,8	5019,7	15,52
Total des dépenses ordinaires	11220,6	11924,0	5,90
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	1618,2	1354,6	-19,46
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2702,2	1798,6	-50,24
Total des crédits de paiement	4320,5	3153,2	-37,02
Total DO + CP	15541,1	15077,2	-3,08
Titre V - AP	1800,0	1637,2	-9,94
Titre VI - AP	2085,6	1351,2	-54,35
Total des autorisations de programme	3885,6	2988,0	-30,04

II. LES PRIORITES DU BUDGET DE LA CULTURE

Pour 1997, le ministère de la culture entend, en dépit du contexte budgétaire, poursuivre une politique dont les priorités seront notamment :

- la poursuite du rééquilibrage en faveur de la province ;
- le développement des enseignements artistiques ;
- le renforcement du secteur de l'architecture.

Votre rapporteur spécial prend acte des orientations affichées par le ministère de la culture en soulignant qu'elles rejoignent les préoccupations qui avaient été les siennes lors de la dernière discussion budgétaire.

➤ Sur le premier point, notons que les grands projets en région entreront dans une phase active de réalisation : après l'achèvement de la cinémathèque de Toulouse et de l'institut Louis Lumière de Lyon, l'année 1997 devrait voir l'achèvement des projets suivants : centre d'archives contemporaines de Reims (144 millions de francs), centre du costume de scène de Moulins (10 millions de francs), musée d'art contemporain de Toulouse (25 millions de francs), auditorium de Dijon (20 millions de francs) et musée Saint-Pierre à Lyon (11 millions de francs)

Le "maillage" du territoire sera poursuivi : construction ou rénovation de lieux de diffusion artistique (fonds régionaux d'action culturelle, centres d'art, lieux de diffusion musicale et chorégraphique), aides à l'aménagement des salles municipales et des centres dramatiques (60 millions de francs).

Une dotation de 40 millions de francs sera consacrée au public généralement éloigné de l'offre culturelle tant en milieu rural qu'en milieu urbain, tandis qu'un budget de 17 millions de francs sera dévolu à la rénovation des dépôts d'archives afin d'aider les collectivités locales à disposer de dépôts aux normes de conservation et à offrir au public des espaces de consultation.

Une dotation de 75 millions de francs sera encore attribuée aux opérations de réaménagement ou de construction des musées des collectivités de Roubaix, Périgueux, le Havre, Saint-Etienne, Mulhouse et Nancy. L'Etat achèvera, enfin, la rénovation du musée préhistorique des Eyzies de Tayac.

Au total, ce sont les 2/3 des crédits d'équipement du ministère de la culture qui seront, comme l'an dernier, consacrés à la province. Le ministère ne dissimule pas que ces choix auront mécaniquement pour effet de ralentir ou de différer certaines "opération parisiennes" telles que les travaux de réhabilitation du Grand Palais.

➤ Le développement des **enseignements artistiques** est présenté comme la seconde priorité du ministère de la culture.

L'école du Louvre sera érigée en établissement public administratif tandis qu'une plus grande autonomie sera donnée aux écoles nationales d'art actuellement rattachées au Centre national des arts plastiques.

Les **écoles d'architecture** bénéficieront de crédits en hausse (+ 26 % par rapport à 1996), pour améliorer les conditions d'études, tandis que les crédits de bourses seront accrus de 1 millions de francs. Le budget alloué à la construction de nouvelles écoles passera, quant à lui, de 54 millions de francs à 57 millions de francs.

La dotation d'intervention consacrée à la formation continue des professionnels, à la sensibilisation des publics scolaires et au développement de nouvelles formations pour les créateurs (Ecole du Fresnoy, école de l'image de Poitiers-Angoulême) sera, pour sa part, abondée de 8 millions de francs.

Notons enfin qu'un projet de loi devrait clarifier les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales dans le domaine de l'enseignement de la musique et de la danse.

➤ Enfin, le secteur de l'architecture devrait bénéficier d'un accroissement de ses crédits de + 17 %.

Le doublement de l'enveloppe allouée aux actions de promotion et de diffusion architecturale permettra de renforcer le rôle de l'institut français d'architecture, de promouvoir l'intervention des architectes dans la construction et l'aménagement de l'espace et de conduire des actions de soutien à l'exportation de l'architecture française.

La dotation allouée à la formation professionnelle passera de 1,6 à 10 millions de francs en 1997, afin de renforcer le programme de formation continue des architectes en leur permettant d'accroître leurs débouchés professionnels en France et à l'étranger. Il est prévu d'organiser en 1997 des assises de l'architecture et d'attribuer un grand prix national d'architecture.

Le budget de fonctionnement des services départementaux de l'architecture et du patrimoine sera accru de 12 %. Ces services verront leurs effectifs renforcés de 35 postes supplémentaires. Une dotation d'équipement spécifique de 18 millions de francs sera créée pour réaliser les travaux de rénovation ou de relogement.

On relèvera enfin le quasi-doublement du budget consacré aux actions de soutien au secteurs sauvegardés et aux zones de protection du patrimoine architectural et urbain (Z.P.P.A.U.) : les crédits d'études et les subventions de travaux passeront de 11 à 20 millions de francs. Cette hausse permettra de relancer la politique de protections urbaines initiée par André Malraux en 1964 et de soutenir les initiatives privées dans le domaine de la restauration immobilière.

III. LES ACTIONS

A. LES ARCHIVES

en millions de francs

	LFI 1996	PLF 1997	% 1997/1996
DO	43,44	42,58	-1,98
AP	66,23	161	143,09
DO + AP	109,67	203,58	85,63

La direction des archives de France fera en 1997 un effort particulier pour soutenir les actions de mise en valeur et d'enrichissement des fonds des services départementaux.

Parmi les interventions liées aux commémorations nationales, la préparation des manifestations organisées à l'occasion du III^e millénaire bénéficiera d'un crédit d'un million de francs.

Une dotation de 150.000 francs viendra, aussi, renforcer les actions de formation spécifique développées en faveur du personnel des archives.

Le crédit d'acquisition de 1,9 million de francs inscrits au budget de 1996 sera reconduit dans la perspective de maintenir sur le territoire national des archives présentant un réel intérêt.

Une économie d'un million de francs sera effectuée sur l'ensemble des crédits de fonctionnement des archives nationales.

Les dépenses d'équipement du secteur "archives" enregistreront, quant à elles, une forte progression.

Ces investissements concerneront principalement la réalisation de la maison de Ve République à Reims, destinée à conserver et à mettre à la disposition du public les fonds des archives des services centraux de l'Etat postérieurs à 1958 (144 millions).

D'autre part, les collectivités territoriales bénéficieront de subventions d'investissement destinées à achever des opérations notamment dans les départements de la Haute-Savoie, de la Réunion, de la Marne, de la Manche, de la Vienne et de l'Indre (17 millions de francs).

B. LE LIVRE ET LA LECTURE

en millions de francs

	LFJ 1996	PLF 1997	% 1997/1996
DO	747,57	730,97	-2,22
Fonds national du livre	105,00	105,00	-
AP	356,11	23,00	93,09
DO + AP	1.103,67	753,97	-31,70

La subvention de fonctionnement de la **Bibliothèque nationale de France** atteindra 564,99 millions de francs en 1997 contre 576,90 millions de francs en 1996. La réduction de la subvention est rendue possible par les recettes nouvelles attendues de l'ouverture à Tolbiac de l'étage destiné au grand public.

L'année 1997 sera mise à profit pour préparer l'ouverture du niveau destiné aux chercheurs et pour affiner la programmation du redéploiement des départements spécialisés sur le site de Richelieu en liaison avec la préfiguration de l'**Institut national d'histoire de l'art**.

Le "plan en faveur du livre et de la lecture" bénéficiera d'une dotation de 134,4 millions de francs qui sera consacrée :

- au développement des débouchés de l'édition française, notamment à l'exportation ;
- à l'élargissement des publics ;
- à la valorisation du patrimoine écrit et littéraire grâce en particulier à l'extension du rôle des Fonds régionaux d'acquisition des bibliothèques ;
- à la modernisation de l'intervention publique et à la recherche de nouvelles formes de partenariat.

La dotation de crédits d'intervention de la direction du livre et de la lecture devrait permettre la poursuite de l'exécution du "plan d'action pour le livre et la lecture".

La forte réduction des dépenses d'investissements en 1997 s'explique par l'ouverture de l'étage grand public de la **Bibliothèque nationale de France** à la fin de l'année. L'an prochain, l'établissement disposera de 20 millions de francs de crédits destinés d'une part à intensifier ses interventions au bénéfice des autres bibliothèques françaises à hauteur de 15 millions de francs et

d'autre part, à financer des logements sociaux pour son personnel (5 millions de francs).

Un million de francs sera, enfin, destiné au transfert des collections de l'Institut "Mémoires de l'édition contemporaine" de Paris à l'abbaye d'Ardenne dans la région de Caen.

C. LA DIRECTION DU PATRIMOINE

en millions de francs

	LFI 1996	PLF 1997	% 1997/1996
DO	233,75	236,29	1,1
AP	1.646,77	1.077,52	-34,6
DO + AP	1.880,52	1.313,81	-30,1

Le projet de budget du patrimoine pour 1997 prend en compte la décision d'étaler sur un exercice supplémentaire l'exécution de la loi de programme sur le patrimoine. Il dégage néanmoins des moyens d'intervention supplémentaires à hauteur de 17 %.

Les crédits des titres III et IV seront en effet en progression globale de 1,1 %.

La baisse des dépenses de fonctionnement enregistrée sur le titre III (- 7,1 %) traduit l'effort de rigueur engagé depuis plusieurs années par l'ensemble des services de l'Etat.

Les moyens supplémentaires obtenus sur le titre IV permettront d'accroître les aides de l'Etat en faveur de l'animation et de l'action éducative et culturelle dans le secteur patrimonial ainsi que de conduire des opérations au titre des formations et des enseignements spécialisés.

Relevons également que les crédits consacrés à l'acquisition des oeuvres d'art ont été maintenus.

La diminution très importante des dotations des titres V et VI (-34 %) traduit, en revanche, la répartition sur une période de trois ans de l'effort budgétaire prévu au titre des deux dernières années d'exécution de la loi de programme sur le patrimoine.

Les dotations 1997 ne pourront donc être consacrées qu'à la poursuite des opérations engagées : parmi celles-ci, citons pour les monuments historiques appartenant à l'Etat, les cathédrales de Chartres et de Reims et le

château de Gaillon et pour les monument historiques n'appartenant pas à l'Etat, le château de Saumur, la réhabilitation de la caserne Villars à Moulins, le château de Lichtenberg en Alsace.

Afin de prendre en compte le sort des entreprises qui oeuvrent à la restauration du patrimoine national, **le ministère est en train de dresser un recensement des opérations engagées, afin de déterminer celles qui doivent être réactivées ou accélérées.**

D. LES MUSEES

en millions de francs

	LFI 1996	PLF 1997	% 1997/1996
DO	755,20	730,80	-3,20
AP	496,63	500,50	0,78
DO + AP	1.251,90	1.231,30	-1,64

Après une augmentation significative en 1996, les crédits d'intervention de la direction des musées de France devraient être stabilisés.

La direction des musées de France annonce deux priorités : les actions de diffusion et de rayonnement des musées d'une part, les acquisitions d'oeuvres d'art d'autre part.

Les crédits dévolus aux actions de diffusion permettront d'agir de concert avec les collectivités locales dans des domaines comme les expositions, la catalographie, l'étude des publics, la restauration des oeuvres et la mise en oeuvre d'une politique de conservation préventive.

Les crédits d'acquisition d'oeuvres d'art demeurent au niveau atteint en 1996. Ils permettront à l'Etat de poursuivre sa politique d'enrichissement des collections publiques en continuant à acquérir certains biens reconnus "trésors nationaux".

La seconde tranche du financement de la rénovation du musée Guimet est évaluée en 1997 à 112 milliards de francs. Pour les autres musées nationaux, une dotation de 30,5 millions de francs sera consacrée au gros entretien et au renouvellement des installations techniques en vue d'assurer la sécurité des personnes et des oeuvres.

Le ministère consacrera également 14 millions de francs à la restauration des collections de l'ensemble des musées nationaux.

"Grand projet en Région", le musée d'art moderne et contemporain de Toulouse, devrait être financé à hauteur de 25 millions de francs en 1997.

L'enveloppe des subventions allouées aux musées des collectivités territoriales s'élèvera à 75 millions de francs, soit une progression de plus de 7 % par rapport à 1996.

Cela permettra en particulier à l'Etat de participer à l'opération du musée gallo-romain de Périgueux, à la rénovation du musée d'art et d'industrie de Roubaix, et du musée des Beaux-arts du Havre.

Seront en outre subventionnés les travaux du musée Granet à Aix-en-Provence, du musée d'art et d'industrie de Saint-Etienne, du musée sans frontière à Mulhouse, l'achèvement du musée des Beaux-arts de Nancy ainsi que des études à Rennes, à Rodez et Albi.

E. LES ARTS PLASTIQUES

en millions de francs

	LFI 1996	PLF 1997	% 1997/1996
DO	445,20	447,50	0,51
AP	74,20	63,30	-14,70
DO + AP	519,40	510,80	-1,65

Les crédits destinés aux établissements publics sous tutelle de la **Délégation aux arts plastiques** seront maintenus au niveau de l'année dernière.

Le Centre national des arts plastiques verra notamment ses crédits d'acquisition d'oeuvres stabilisés après une hausse notable en 1996.

On note deux mesures nouvelles au titre des dépenses d'intervention :

- l'un concerne les activités culturelles "hors musées" du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (5 millions de francs) ;
- l'autre les enseignements artistiques (versement de bourses, école de l'image d'Angoulême et école de Fresnoy).

Le maintien des crédits d'intervention permettra d'assurer :

- le soutien aux grandes institutions et manifestations nationales avec un effort particulier en faveur de la photographie et de la jeune création ;
- le renforcement du réseau des centres d'art et des fonds régionaux d'art contemporain ;
- le maintien des aides individuelles aux artistes, des achats et commandes ainsi que des mesures de soutien au marché de l'art et à son organisation ;
- les actions de diffusion en direction des publics défavorisés.

La dotation d'équipement consacrée aux arts plastiques devrait permettre de poursuivre la rénovation de l'Ecole nationale supérieure des arts décoratifs (14 millions de francs), de consacrer 5 millions de francs à des travaux de sécurité à l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts et de lancer la réalisation d'un projet de restructuration du site des Gobelins (18 millions de francs).

Enfin, l'effort en direction des écoles municipales et régionales d'art (à hauteur de 6 millions de francs) devrait être poursuivi.

F. THEATRE ET SPECTACLES

en millions de francs

	LFI 1996	PLF 1997	% 1997/1996
DO	1.319,2	1.319,2	0
AP	158,5	68,9	-57
DO + AP	1.477,7	1.388,1	-6

Les dotations de fonctionnement des établissements publics nationaux devraient être globalement maintenues en 1997 après deux années de progression significative.

Signalons que le théâtre national de Strasbourg devrait rouvrir ses portes à la fin de l'année 1997.

Les crédits d'intervention de l'Etat, dans ce secteur, constituent la source du soutien aux grands réseaux de la diffusion et de la création dramatiques, qu'il s'agisse des Centres dramatiques, des Scènes nationales, des compagnies ou des grands festivals.

L'enveloppe de ces crédits devrait être entièrement préservée.

Les priorités porteront sur :

- l'initiation des jeunes au théâtre ;
- les théâtres "missionnés ;
- un programme de "restitution audiovisuelle" du spectacle vivant ;
- la formation de futurs artistes et de techniciens professionnels du théâtre (1 million de francs) ;
- l'écriture dramatique contemporaine.

En matière d'équipements, deux grands programmes caractériseront l'année 1997 :

- l'achèvement du grand théâtre de Toulouse ;
- des travaux de rénovation au théâtre de l'Odéon.

Enfin, un grand projet en région sera lancé à Moulins, futur pôle national des costumes de scène pour la conservation et la restauration, qui regroupera les collections des grandes institutions nationales (Opéra, Comédie Française...)

G. LA MUSIQUE ET LA DANSE

en millions de francs

	LFI 1996	PLF 1997	% 1997/1996
DO	1.878,4	1.883,7	0,3
AP	130,7	89,0	-31,9
DO + AP	2.009,1	1.972,7	-1,8

Les moyens des établissements publics du secteur devraient être globalement stabilisés en 1997 (- 0,8 % par rapport à 1996).

Si la Cité de la Musique enregistre une baisse de sa dotation de 4,1 millions de francs, soit - 2,8 %, les deux Conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et de Lyon verront leurs crédits maintenus.

Par ailleurs, l'Opéra national de Paris bénéficiera d'une reconduction de sa dotation de fonctionnement (543,123 millions de francs) Pour le ministère de la culture, la rigueur avec laquelle ce grand établissement a géré les dotations qui lui ont été accordées ces dernières années (+ 37,86 millions de francs en 1996), devraient lui permettre de "fonctionner" avec des moyens "stabilisés".

Les crédits d'intervention du secteur enregistrent une progression de 3 millions de francs.

Notons que le gouvernement annonce le prochain dépôt au Parlement d'une loi-programme sur l'enseignement de la musique et de la danse.

L'année 1997 devrait enfin voir la mise en place du Centre national de la danse destiné à réunir un ensemble d'actions dans le domaine de la formation des artistes et dans celui de la diffusion des oeuvres. Ce nouvel établissement est destiné à devenir un lieu de rencontre entre les professionnels et le public s'agissant de la recherche, du patrimoine et de la culture chorégraphiques.

Par ailleurs, le report des travaux prévus à la salle Favart explique la diminution de 40 millions de francs de moyens dévolus aux équipements.

Ces dotations devraient néanmoins permettre le maintien de l'effort entrepris en 1996 en faveur des orgues, l'achèvement de l'auditorium de Dijon, et le renforcement de la politique d'aménagement de lieux de diffusion de musique et de danse.

H. LE CINEMA ET L'AUDIOVISUEL

(en millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	% 1996/1997
Crédits d'intervention et de soutien	2.466,4	2.543,8	3,2

Les crédits d'intervention dans le secteur du cinéma et d'audiovisuel seront en hausse de 3,2 % en 1997.

Le soutien global aux producteurs et distributeurs cinématographiques devrait ainsi progresser de 5,16 %, (2,73 % pour les exploitants et 5 % pour les producteurs d'oeuvres audiovisuelles).

L'augmentation de la dotation permettra aussi de financer la réforme de "l'avance sur recettes" dont la dotation sera majorée de 6 millions de francs.

Par ailleurs, une enveloppe supplémentaire de 10 millions de francs sera consacrée à l'aide à l'exportation cinématographique et audiovisuelle.

A l'occasion du cinquantième anniversaire de la manifestation, le festival international du film à Cannes bénéficiera d'une aide exceptionnelle de 4 %.

Le rénovation du Palais de Tokyo étant achevée, les autres opérations d'équipement verront leur financement assuré au niveau de 1996 (plan de restauration des films anciens).

D'autres crédits sont enfin prévus notamment pour des travaux de sécurité au Service des Archives du Film (2 millions de francs) et la poursuite des acquisitions de droits non commerciaux pour le futur Palais de l'Image (2 millions de francs)

I. L'ARCHITECTURE

(en millions de francs)

	LF1 1996	PLF 1997	% 1996/1997
DO	187,7	211,4	13,0
AP	65,5	84,0	29,0
DO + AP	253,3	295,8	17,0

Le secteur de l'architecture est depuis 1996 dans le champ de compétence du ministre de la culture.

Accrus de 17 %, les moyens (DO + AP) de la direction de l'architecture permettront de développer toutes les actions qui concourent à la promotion, l'enseignement, la protection et l'aménagement des espaces bâtis.

Le projet de budget pour 1997 a inscrit pour les écoles d'architecture une dotation de 137,4 millions de francs, soit une augmentation de 26 % par rapport à 1996, traduisant la volonté du ministère de donner à ces établissements les moyens d'assurer effectivement leurs missions.

Votre rapporteur spécial ne peut que s'en féliciter.

Les actions de promotions et de diffusion architecturale seront dotées de 15,5 millions de francs soit une augmentation de + 94 % par rapport à 1996.

Les crédits alloués aux actions de sensibilisations et de formation professionnelle seront augmentés de 538 % en passant de 1,6 millions de francs à 10,2 millions de francs. Cette augmentation très significative devrait permettre le développement d'une politique de sensibilisation à l'architecture sur tout le territoire national.

Les établissements publics bénéficieront d'une enveloppe de 55 millions de francs en autorisations de programmes. Ainsi, pourront être poursuivis les travaux de réhabilitation des écoles d'architecture existantes et les **projets de nouvelles écoles à Tours et à Compiègne**.

Le projet de budget accroît sensiblement, par ailleurs, les dotations réservées à l'étude des secteurs sauvegardés et des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager : une dotation de 15 millions de francs auxquels il convient d'ajouter 2,9 millions de francs au titre des transferts budgétaires avec le ministère de l'équipement (soit un total de 17,9 millions de francs) est prévue à cet effet.

Les subventions aux travaux de mise en valeur des espaces protégés atteindront 7 millions de francs (+ 2,5 millions de francs au titre des transferts), soit un total de 9,5 millions de francs et un accroissement de 518 % par rapport au budget 1996.

Compte tenu du contexte budgétaire, votre rapporteur spécial soulignera l'effort méritoire consenti en faveur de l'architecture.

J. L'ADMINISTRATION GENERALE

(en millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	% 1996/1997
DO	3.365,0	3.372,5	0,2
AP	191,1	170,6	-10,7
DO + AP	3.556,0	3.543,1	-0,4

Après une hausse de 1,4 % en 1995 et de 6,2 % en 1996 (hors transfert des effectifs de l'architecture), les effectifs du ministère seront stabilisés en 1997, (notons cependant que 39 emplois seront transférés en provenance du ministère de l'équipement en faveur des services de l'architecture).

Deux orientations caractériseront cependant la politique du ministère en 1997 :

- le rattrapage du retard des services de l'architecture constaté lors de l'opération de transfert du ministère de l'équipement vers le ministère de la culture (35 postes devraient être dégagés au profit de ces services) ;

- la poursuite de résorption de l'effectif de personnels vacataires : ce sont près de 250 agents qui devraient être ainsi accueillis dans les cadres de la fonction publique.

La modernisation de la gestion des différents corps administratifs sera poursuivie pour : les agents de catégorie B, les conservateurs de bibliothèques, les enseignants des établissements d'enseignement artistique rattachés au ministère ainsi que les agents des corps de surveillance de catégorie C.

L'effort d'économie portera principalement sur les frais de communication, regroupés au sein du département de l'information et de la communication, les crédits d'étude, les crédits d'informatique, ainsi que les crédits d'entretien des bâtiments.

S'agissant des établissements publics relevant de la direction de l'administration générale, relevons que l'Ecole nationale du Patrimoine fera l'objet d'une mesure d'économie de 3,5 millions de francs en raison de la réduction du nombre d'élèves en scolarité et que la "Mission interministérielle des grands travaux" verra, pour sa part, sa dotation réduite de 3 millions de francs.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'examen du projet de budget de la culture pour 1997 inspire à votre rapporteur trois motifs de satisfaction mais aussi deux réserves et un sérieux motif d'inquiétude.

- L'effort substantiel consenti en faveur de l'**architecture** constitue incontestablement un motif de satisfaction. Le transfert intervenu l'année dernière des services du ministère de l'équipement vers ceux du ministère de la culture a été, en termes financiers, une bonne chose pour l'architecture. Votre rapporteur spécial ne peut que s'en réjouir d'autant que depuis de nombreuses années, il appelait de ses vœux ce rattachement.

En dotations ordinaires, la direction de l'architecture verra ses moyens passer de 187,7 à 211,4 millions de francs de 1996 à 1997, soit une augmentation de 13 %. Les autorisations de programme connaîtront, quant à elles, une progression de 29 %, en passant de 65,5 à 84 millions de francs.

En DO+AP, indicateur exprimant la capacité du ministère à engager des opérations nouvelles, les moyens mis à la disposition de l'architecture augmenteront globalement de 17 % en passant de 253 à 296 millions de francs.

Le ministère de la culture a clairement affiché sa volonté de donner aux **22 écoles d'architecture** les moyens matériels et humains qui leur permettront de mieux assurer leur mission d'enseignement d'une part, de préparation des futurs architectes à leur insertion dans la vie professionnelle, d'autre part.

Par rapport aux crédits transférés du ministère de l'équipement en 1996, la hausse des moyens de fonctionnement des écoles d'architecture atteindra 26 % (137,4 millions de francs). Les autorisations de programme des écoles d'architecture (réhabilitation des écoles existantes, construction des écoles nouvelles de Tours et de Compiègne), devraient enregistrer une augmentation de 5 % en passant de 54,3 à 57 millions de francs.

S'agissant des crédits d'intervention du titre IV, le soutien à l'Institut français d'architecture et les actions de promotion et de diffusion architecturale destinées à renforcer la présence des architectes français dans la construction et l'aménagement de l'espace national, mais aussi à l'étranger, bénéficieront d'une dotation de 15,5 millions de francs contre 8 millions de francs en 1996, soit une progression de 94 %.

L'enveloppe consacrée à la formation continue des architectes verra sa dotation multipliée par six en passant de 1,6 à 10 millions de francs en 1997.

Le ministère de la culture souhaite, au demeurant, faire de 1997 l'année de l'architecture en organisant des "assises de l'architecture" et en attribuant un "grand prix national de l'architecture".

• Le deuxième motif de satisfaction réside dans le fait que les **crédits d'intervention** du ministère de la culture (titre IV) sont globalement épargnés par les mesures de restriction budgétaire.

Ils enregistrent même une progression de 15,5 % en passant de 4.240,8 à 5.019,7 millions de francs compte tenu, il est vrai, des 902,6 millions de francs (chapitre 41-10) de crédits transférés des bibliothèques municipales et départementales.

Contrairement à beaucoup d'autres départements ministériels où son importance est marginale ("écrasé" généralement par les dépenses de fonctionnement), le titre IV représente, au ministère de la culture, un tiers du budget, soit une composante essentielle.

Citons, parmi les nombreuses interventions du ministère, celles qui concernent les **enseignements artistiques** et notamment le chapitre 43-60 (articles 70 et 90) "actions artistiques et culturelles en direction des publics scolaires". La dotation prévue pour 1997 atteindra 163,55 millions de francs, soit une légère progression de 1% par rapport à l'année dernière (163,27 millions de francs).

Au total, sur les quelque 1.300 millions de francs que le ministère consacre chaque année à la formation artistique, l'enseignement musical et chorégraphique représente la moitié de l'ensemble (conservatoires nationaux supérieurs de musique, école de danse de Nanterre essentiellement), suivi par les arts plastiques (soutien aux écoles municipales et nationales d'art, écoles nationales supérieures des beaux-arts, des arts décoratifs, de la création industrielle) et le théâtre (conservatoire national supérieur d'art dramatique et autres formations professionnelles).

Comment ne pas évoquer, une nouvelle fois, la situation fragile des 45.000 professionnels du spectacle et son extrême dépendance vis-à-vis des crédits d'intervention du ministère dans l'ensemble du secteur. Le ministère de la culture revendique, au demeurant, pour 1997 la totale préservation des dotations allouées au spectacle vivant. Votre rapporteur spécial ne peut que s'en réjouir.

• Troisième motif de satisfaction : les deux tiers du budget d'investissement du ministère sont, une fois encore, consacrés à **la province**.

Le **rééquilibrage**, oeuvre de longue haleine, doit être poursuivi avec obstination. Il s'effectue, on le sait, au travers de deux grandes orientations :

- la mise en oeuvre des **"grands projets en région"** (Centre des archives contemporaines de Reims, Centre du costume de scène à Moulins, musée d'art contemporain de Toulouse, auditorium de Dijon, musée Saint-Pierre à Lyon, soit 211 millions de francs au total en 1997) ;

- le **"maillage" culturel du territoire national** par l'intermédiaire des fonds régionaux d'action culturelle, des musées des collectivités territoriales, des centres d'art, des lieux de diffusion musicale et chorégraphique, des centres dramatiques et des lieux dits "pluridisciplinaires" et "de proximité" (175 millions de francs en 1997).

Qu'il soit ici permis à votre rapporteur spécial de relever que certains grands établissements installés dans la capitale ont une telle vocation d'ouverture sur la province et sur l'étranger qu'ils ne devraient pas être considérés comme de simples "institutions parisiennes". Tel est le cas par exemple du **Centre Georges Pompidou**, établissement le plus visité par tous les Français qui a accompli de réels efforts d'amélioration de sa gestion au cours des dernières années. Il finance aujourd'hui 19 % de ses dépenses par ses ressources propres contre 7 % il y a une dizaine d'années (son budget de fonctionnement atteignait 497,5 millions de francs en 1995).

Mais votre rapporteur spécial émettra, à la lecture de ce budget, deux réserves et tentera de faire partager ce qu'il considère comme un sérieux motif d'inquiétude.

• La première réserve concerne, non pas tant le principe du rattachement des crédits de la dotation générale de décentralisation relative aux bibliothèques (902,6 millions de francs sur le chapitre 41-10) au budget de la culture que le fait que ce transfert pourrait prêter le flanc à des critiques quant à "l'astuce" qu'il représente pour que ce budget se rapproche du pourcentage symbolique de 1 % du budget de l'Etat.

On sait, au demeurant, que même en ajoutant ces crédits transférés, le budget de la culture de 1997 n'atteindra pas le 1 %.

Conscient des difficultés de l'heure, votre rapporteur spécial considère cependant que la lecture publique est une des composantes essentielles de la culture. Partant, il ne juge pas ce rattachement illégitime.

• La deuxième réserve a trait, dans le prolongement de la première, à ce que votre rapporteur spécial appellera "l'abus des transferts". Le retour ou l'attribution de nouvelles compétences au ministère de la culture, dès lors que ce département ne bénéficie qu'entre 0,9 et 1 % des crédits de l'Etat, obère mécaniquement le financement des grands secteurs classiques d'intervention et, en particulier, ce qui peut être considéré comme le "coeur" du champ culturel : la préservation du patrimoine.

En 1996, le ministère de la culture "bénéficiait" d'un transfert de compétences de près de 2 milliards de francs :

- le secteur de l'architecture : 724 millions de francs,
- les orchestres de Radio-France : 357 millions de francs,
- les activités de dépôt légal de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) : 70 millions de francs,

- la SEPT/ARTE : 265 millions de francs,
- la cité des sciences et de l'industrie : 542 millions de francs.

Cet élargissement des compétences avaient permis au ministère de la culture d'afficher le pourcentage de 1 % du budget général de l'Etat même si, à structure constante, les crédits du ministère ne constituaient que 0,97 % de l'ensemble.

En 1997, le transfert des compétences portera sur plus de 900 millions de francs avec les crédits de la dotation générale de décentralisation relative aux bibliothèques municipales et départementales. En deux ans, l'alourdissement de la charge représentera donc près de 3 milliards de francs, soit un cinquième du budget total de ce ministère !

Les crédits budgétaires alloués ne progressant, sur la période, que de 11 % environ (+ 14,6 % en 1996 ; - 2,9 % en 1997), les transferts de compétence n'auront pu s'effectuer qu'au détriment des autres missions du ministère.

Ainsi, sans remettre en cause le bien-fondé de certains transferts, votre rapporteur spécial souhaite vivement que le ministère de la culture ne se voit plus, désormais, attribuer de nouvelles compétences, en tout cas tant que la période difficile que nous traversons perdurera.

• La vive préoccupation de votre rapporteur spécial concerne le secteur du patrimoine qui voit ses autorisations de programmes chuter de 35 % en raison de la décision du ministère d'étaler sur trois années (1997, 1998, 1999) l'achèvement de l'exécution de la loi de programme sur le patrimoine adoptée en 1993.

Le déficit d'autorisations de programme devrait ainsi atteindre 570 millions de francs puisque celles-ci, d'un montant de 1.646,77 millions de francs en 1996, devraient atteindre 1.077,52 millions de francs en 1997.

Cette baisse très importante des crédits fait suite à un **gel budgétaire** intervenu cet été, pour un montant de **316 millions de francs** en autorisations de programme, soit une réduction de 20 % des crédits de la direction du patrimoine pour cette année. D'après les dernières indications fournies à votre rapporteur, seuls 50 millions de francs pourraient être "dégelés" d'ici la fin de l'année. En conséquence, l'effet du gel se cumulant avec celui de la baisse des crédits 1997, le "manque à gagner" l'an prochain serait, non pas de 570 millions de francs, mais de 836 millions de francs (570+266 millions de francs).

Le volume des opérations qu'il était prévu de financer pourrait alors diminuer, non pas de 35 %, mais de plus de 50 %.

Le ministère de la culture annonce certes qu'une gestion plus dynamique de ses autorisations de programme en 1997 pourrait partiellement compenser la baisse de 570 millions de francs à travers trois biais :

- l'engagement plus rapide des autorisations de programme dès la première année (40 % au lieu de 30 %) ;

- l'utilisation du reliquat d'autorisations de programme ouvertes antérieurement ;

- la clôture plus rapide des opérations.

Le montant des économies susceptibles d'être ainsi réalisées fait l'objet de discussions entre spécialistes dans lesquelles votre rapporteur spécial n'entrera pas.

Il ne peut qu'exprimer ses **grandes inquiétudes** sur les conséquences, en 1997, du cumul du gel 1996 largement transformé en annulations et de la baisse des capacités d'engagement programmées dans le projet de budget.

D'après certains, c'est le tiers (plus de trois mille personnes) de l'emploi total du secteur des petites entreprises de restauration du patrimoine monumental qui pourrait être mis en cause.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur spécial s'en remettra à la sagesse de la commission des finances sur les crédits du ministère de la culture dans le projet de budget pour 1997.

Economie et finances

CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

En 1997, les crédits inscrits au budget des charges communes atteignent **651 milliards de francs**, en progression de **4,6 %** (contre 10,2 % en 1996). Les autorisations de programme passent de 1,9 à 28,5 milliards de francs.

Evolution des crédits 1996-1997

(En millions de francs)

	1996	1997	1997/1996 en %
Titre I			
Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	488.151,650	503.195,530	+ 3,1
Titre II			
Pouvoirs publics	4.184,908	4.276,844	+ 2,9
Titre III			
Moyens des services	54.142,738	67.312,286	+ 24,3
Titre IV			
Interventions publiques	68.512,464	73.145,382	+ 6,8
Total dépenses ordinaires	614.991,760	647.930,042	+ 5,3
Titre V			
Investissements exécutés par l'Etat	340,370	288,000	- 15,4
Titre VI			
Subventions d'investissements accordées par l'Etat	6.871,166	2.811,373	- 59
Total dotations en capital	7.211,536	3.099,373	- 57
Total général	622.203,296	651.029,415	+ 4,6
Autorisations de programme			
Titre V	131,370	1.986,00	
Titre VI	1.776,886	26.476,810	
Total	1.908,256	28.462,810	

En crédits "nets" des charges de remboursements et de dégrèvements, les charges communes représentent **25,4 % des dépenses du budget général** (1.581 millions de francs), contre 24,1 % en 1996.

Théoriquement issu du regroupement des charges "communes" au budget général -qu'il s'agisse de gestion ou d'interventions-, le budget des charges communes regroupe en fait des dépenses de plus en plus diversifiées, dont certaines devaient clairement être rattachées à un fascicule budgétaire spécifique, comme c'est le cas pour les aides à l'emploi, par exemple, qui apparaissent depuis plusieurs années à titre de "mesures exceptionnelles".

Cette diversité exige une présentation par type d'action. Les agrégats définis dans les "bleus" budgétaires permettent ce type de présentation, même si leur définition n'est pas toujours rigoureuse : ainsi, les mesures de cohésion sociale figurent dans les dépenses administratives, et les aides à l'emploi dans l'action économique...

Présentation par agrégats

(En milliards de francs)

Agrégats	LFI 1996	PLF 1997	1997/1996 (en %)
Dettes publique et divers	488,152	503,195	+ 3,1
Pouvoirs publics	4,185	4,277	+ 2,2
Dépenses administratives	53,555	66,700	+ 24,5
Interventions politiques et administratives	1,309	1,768	+ 35,1
Action internationale	7,179	3,211	- 55,3
Action économique	57,043	61,729	+ 8,2
Action sociale	10,780	10,149	- 5,9
Total	622,203	651,029	+ 4,6

II. LA DETTE PUBLIQUE

Cet "agrégat" correspond à trois types de dépenses distinctes qui évoluent de la manière suivante :

(En milliards de francs)

	1996	1997	1997/1996 en %
Charge brute de la dette	243,244	250,584	+ 3,02
Garanties	1,994	1,551	- 22,2
Dépenses en atténuations de recettes (dont remboursements et dégrèvements d'impôts)	242,914	251,060	+ 3,36
Total	488,152	503,195	+ 3,1

A. LA CHARGE DE LA DETTE

La charge brute de la dette s'élève à **250,58 milliards de francs, en progression de + 3 %** par rapport au budget voté de 1996, fortement ralentie par rapport à l'année précédente où les crédits avaient progressé de 12,6 %.

L'évaluation de la charge de la dette en 1997 repose sur les hypothèses suivantes :

● **encours de la dette publique :**

fin 1995 : 3.251 milliards de francs

fin 1996 : 3.538 milliards de francs

● **déficit budgétaire**

1996 : 287,8 milliards de francs

1997 : 283,7 milliards de francs

● **amortissements d'emprunts à moyen et long terme**

1996 : 230 milliards de francs

1997 : 378 milliards de francs (arrivée à échéance de l'emprunt "Balladur" : 100 milliards de francs)

● **taux d'intérêt en 1997**

OAT : 6,75 % (7,25 % en 1996)

BTAN : 5,75 % (6,75 % en 1996)

BTF : 4 % (5,75 % en 1996)

L'évolution de la structure de la charge de la dette

(En milliards de francs)

	Crédits LFI 1996	Crédits PLF 1997	97/96 en %
Dettes négociables à long, moyen ou court terme	230,224	239,133	+ 3,9
Dettes non négociables Dettes à vue	12,659	11,141	- 12,0
Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	0,360	0,310	- 13,9

1. La dette négociable

La part de la dette négociable dans la charge de la dette continue de s'accroître en 1997, passant de 94,6% à 95,4 %.

Toutefois, la progression de la charge de la dette négociable est **ralentie en 1997** (+ 4 % au lieu de + 14,4 % en 1996, de loi de finances initiale à loi de finances initiale) :

- **les intérêts de la dette à moyen et à long terme** passent de 148,6 à 165,2 milliards de francs : soit une augmentation de 11,1 % ;

- **les intérêts des bons du Trésor à court ou moyen terme** diminuent de 9,3 % et s'établissent à 73,9 milliards de francs : ils devraient se réduire de 5,5 milliards de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, en raison de la baisse des taux courts enregistrée depuis le début de l'année 1996.

En réalité, l'effet de la baisse des taux doit s'apprécier sur **1996 et 1997** et en prenant en compte les mouvements de crédits importants opérés dans les collectifs budgétaires : ces corrections étant faites, la progression de la charge (nette des recettes d'ordre) de la dette négociable apparaît un peu supérieure à 6 % en 1996 comme en 1997.

2. La dette non négociable

La charge de la dette non négociable diminue de 12 % et s'établit à 11,14 milliards de francs.

- L'essentiel de la baisse provient de la rémunération des comptes chèques postaux : 7,3 milliards de francs, soit - 9,8 %, par indexation sur des taux courts en baisse.

- La poursuite de la réduction de l'encours des Bons du Trésor sur formules explique une diminution de 29,63 % de leur rémunération, dont les crédits s'établissent à 712,53 millions de francs.

- La rémunération des avances non encore remboursées par l'Etat à la Banque de France diminue de 120 millions de francs, et s'établit à 840 millions de francs, ce qui correspond au remboursement annuel prévu par dixième par la loi de juillet 1993.

- La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes diminue de 50 %, et s'établit à 0,56 milliards de francs, sous l'effet de l'amortissement progressif d'engagements contractés au début des années 80 : caisse nationale de l'énergie, fonds d'intervention sidérurgique...

- En revanche la rémunération des dépôts des instituts d'émission d'outre-mer et des banques centrales africaines de la zone franc progresse de 51,3 % et atteint 774,4 millions de francs.

3. Les garanties

Les dépenses de garanties diminuent de 22,2 % et s'établissent à 1,55 milliards de francs.

Les crédits de garanties afférentes à l'exportation sont destinés à couvrir le besoin de financement des procédures de garantie gérées pour le compte de l'Etat par la COFACE. En 1997, compte tenu de perspectives non défavorables, la dotation de l'assurance prospection passe de 415 à 400 millions de francs, celle de la garantie du risque économique reste maintenue à 400 millions de francs.

Les crédits des garanties de financement de l'industrie, qui s'adressent aux établissements financiers consentant des prêts à long terme à des entreprises en cours de restructuration, passent de 200 à 150 millions de francs, tablant sur une stabilisation du nombre de défaillances qui a baissé sensiblement en 1995/96.

Enfin, les crédits des garanties diverses diminuent en 1997 de 372,6 millions de francs.

4. Les dépenses en atténuation de recettes

Les crédits des dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à 251 milliards de francs, en progression de 3,4 %.

- les remboursements et dégrèvements sur contributions directes progressent de 11,9 % et atteignent 123,66 milliards de francs,

- les remboursements sur produits indirects diminuent de 3,8 % et s'établissent à 125,1 milliards de francs.

III. LES POUVOIRS PUBLICS

Les crédits du titre II "Pouvoirs publics", intégralement regroupés dans le budget des charges communes, s'élèvent à **4,28 milliards de francs, en progression de 2,2 %**.

"Pouvoirs Publics"

(En millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	97/96
Présidence de la République	20,26	20,26	0%
Assemblée nationale	2.654,36	2.718,67	2,4 %
Sénat	1.478,41	1.502,53	1,6 %
Conseil constitutionnel	25,18	28,68	13,9 %
Cour de Justice de la République	6,7	6,7	0 %
TOTAL	4.184,91	4.276,84	2,2 %

IV. LES DEPENSES ADMINISTRATIVES

Les crédits de l'agrégat "dépenses administratives" s'élèvent à **66,7 milliards de francs, en progression de 24,5 %**. L'essentiel de ces dépenses correspond à des charges de personnel.

"Dépenses administratives"

(En milliards de francs)

	1996	1997	97/96
Dépenses de personnel			
Rémunérations - mesures générales	0	1,5	
Pensions et allocations	2,452	11,080	352 %
Charges sociales	46,718	51,547	10,3 %
Charges totales de personnel	49,170	64,127	+ 30,4 %
Fonctionnement	3,256	1,232	- 62,2 %
Modernisation des administrations	0,021	0,021	0 %
Gestion du fonds de solidarité vieillesse	0,005	0,005	0 %
Dépenses diverses :			
Préparation de l'Union économique et monétaire		0,030	
Rémunération des prestations de la Banque de France	0,659	0,690	+ 4,7 %
Études budgétaires et RCB	0,034	0,034	0
Dépenses éventuelles	0,085	0,245	+ 188 %
Dépenses accidentelles	0,210	0,200	- 4,8 %
Dépenses en capital :			
Équipement administratif	0,115	0,115	0
TOTAL	53,555	66,699	+ 24,5 %

A. LES CHARGES DE PERSONNEL

Les charges de personnel inscrites au budget des charges communes s'élèvent à 64.13 milliards de francs, en progression de 30,4 % sous l'effet de la progression des crédits :

1) de rémunérations, avec l'inscription d'une provision de **1,5 milliard de francs** pour des "mesures intéressant la fonction publique", affectée à une revalorisation générale des traitements qui pourrait résulter en 1997 d'une négociation annoncée pour la fin de l'année 1996 ;

2) de pensions, avec :

a) l'inscription au budget des pensions des agents de France Télécom, auparavant financées par voie de rattachement de fonds de concours : **+ 8,26 milliards de francs** ;

b) la progression des crédits inscrits pour les pensions civiles et militaires, résultant essentiellement de l'augmentation des effectifs : **321 millions de francs** ;

3) de charges sociales, avec :

- **une progression de 2,6 milliards de francs** de l'apurement versé à la Caisse nationale d'allocations familiales. L'Etat verse la différence entre les cotisations dues à la CNAF (5,4 % des traitements) et les prestations familiales qu'il assure directement à ses agents (comptabilisées sur les différents budgets) ;

- **une augmentation de 2,5 milliards de francs** au titre de la compensation démographique assurée par l'Etat entre les différents régimes de base de sécurité sociale ("compensation généralisée"), et des subventions accordées aux régimes d'assurance vieillesse : ("surcompensation").

En 1997, l'ajustement des crédits résulte :

- pour 1,4 milliard de francs des charges de compensation générales.
- pour 1,150 milliard de francs de la compensation due à la prise en charge des retraites de France Télécom.

B. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

• Les crédits à répartir entre les ministères en vue du financement de la franchise postale diminuent de 3,23 milliards de francs, du fait de la suppression de la franchise en 1996 : chaque ministère dispose maintenant de crédits d'affranchissement.

• En revanche, un crédit de 1,2 milliard de francs est transféré du budget des services financiers à celui des charges communes, correspondant à la rémunération des services rendus par la Poste pour la tenue et la gestion des comptes courants postaux des comptables et régisseurs publics.

• Par ailleurs, les frais de gestion remboursés au Crédit national et à la Caisse française de développement progressent de 8,5 % et atteignent 166 millions de francs.

• Enfin, la rémunération par l'Etat des prestations de la Banque de France, instituée par la loi du 4 août 1993 portant statut de la Banque, progresse de 4,8 % et atteint 690,53 millions de francs.

V. LES INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Les crédits de l'agrégat "Interventions politiques et administratives" s'élèvent à **1.767,63 milliards de francs**, en progression de **40,9 %**.

Interventions politiques et administratives

(En millions de francs)

	1996	1997	97/96 (en %)
Financement des partis politiques	526,5	526,5	0
Compensation aux départements des mesures en faveur des jeunes agriculteurs	50	50	0
Fonds national de péréquation	615,654	611,911	- 0,7
Cohésion sociale	-	470	-
Aide aux villes nouvelles	116,666	109,223	- 6,4
TOTAL	1.308,82	1.767,635	40,9

- les crédits affectés au financement des partis politiques (lois du 1er mars 1988 et du 15 janvier 1990) restent fixés à leur niveau de 1996 : 526,5 millions de francs.

- la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, instituée par la loi "Pasqua" du 4 février 1995, évolue comme l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat : - 0,61 % en 1997, et s'établit à 611,9 millions de francs¹

- un chapitre nouveau est créé, et doté de 470 millions de francs, afin d'accompagner la future loi de cohésion sociale.

¹ L'Assemblée nationale a adopté un amendement de réduction de crédits de 0,356 million de francs sur le chapitre 41-24 "Fonds national de péréquation" afin de tenir compte de la réduction des recettes fiscales résultant des amendements adoptés sur la 1ère partie.

VI. L'ACTION INTERNATIONALE

Les crédits d'action internationale s'élevaient à **3,211 milliards de francs**, en diminution de **55,3 %**.

(En milliards de francs)

	1996	1997	97/96 (en %)
Dépenses ordinaires			
Etudes	0,009	0,009	0
Dons en faveur de l'ajustement structurel	0,230	0	- 100
Conventions fiscales	0,010	0,010	
Accord frontalier avec la Suisse	0,515	0,555	+ 7,8
Dépenses en capital			
Participation au capital d'organismes internationaux	0,100	0,050	- 50
BEI	0,125	0,125	-
Aide extérieure	0,482	0,223	- 53,7
Association internationale de développement	2,850	1,641	- 32
Fonds européen de développement	2,850	0,600	- 79
Divers	0,450	0	- 100
TOTAL	7,179	3,211	- 55,3

Les crédits des dons d'ajustement structurel passent de 230 à 0 million de francs, du fait du transfert de ces crédits au budget de la coopération (200 millions de francs), et d'une économie de 30 millions de francs.

Les crédits destinés à l'application de la convention fiscale entre la France et la Suisse progressent de 7,7 % et atteignent 555 millions de francs : il s'agit de la compensation financière de l'imposition en France des travailleurs résidant en France mais travaillant en Suisse.

S'agissant des dépenses en capital :

1) La participation au capital des banques de développement passe de 225 millions de francs à 173 millions de francs en 1997 en crédits de paiement, et de 0 à 1.850 millions de francs en autorisations de programme.

Les crédits de paiement reflètent les calendriers de souscriptions aux augmentations de capital qui seront versées en 1997.

Les autorisations de programme sont inscrites en vue de la participation au doublement du capital de la BERD prévue pour 1998 (1.250 millions de francs en autorisations de programme), et à la cinquième augmentation de capital de la Banque africaine de développement prévue également pour 1998 (600 millions de francs en autorisations de programme).

2) Les dons sur protocoles, associés aux prêts du Trésor (retracés sur le compte spécial du Trésor : "Prêts aux Etats étrangers") ou aux aides relevant du champ de la coopération (retracées au budget du ministère) passent de 482 à 223 millions de francs en crédits de paiement, de 714 à 775 millions de francs en autorisations de programme, conformément aux protocoles conclus.

3) La participation de la France aux organisations internationales de développement génère une forte progression des autorisations de programme qui passent de 380 millions de francs à 25.203 millions de francs, dont 20.000 millions de francs destinés au 8ème protocole financier du Fonds européen de développement qui démarrera en 1997.

VIL ACTION ECONOMIQUE

Les crédits de l'agrégat "Action économique" s'élèvent à **61,73 milliards de francs**, en progression de **8,2 %**.

"Action économique"

(en millions de francs)

	1996	1997	97/96
Remboursements des frais de gestion au titre de concours aux Etats étrangers	153,000	166,000	+ 8,5 %
Etudes	13,700	25,500	+ 86,1 %
Titre IV			
Réaménagement de charges d'endettement	15,000	15,000	0
Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle	39.708,470	46.895,860	+ 18,1 %
Encouragements à la construction immobilière	7.430,000	7.335,000	- 1,3 %
Primes d'épargne populaire	2.000,000	0	- 100 %
Fonds de garantie	200,000	150,000	- 25 %
Prêts aux rapatriés	5,000	4,000	- 20 %
Bonifications au FNAFU	10,000	10,000	-
Participation au service d'emprunts économiques	6.943,510	6.890,040	- 0,8 %
TOTAL Dépenses ordinaires	56.478,680	6.149,400	+ 8,8 %
Titre VI			
PME	64,500	73,150	+ 13,4 %
Travaux de sécurité dans les écoles	500,000	165,000	- 6,7 %
TOTAL Dépenses en capital	564,500	238,150	- 57,8 %
TOTAL GENERAL	57.043,170	61.729,550	+ 8,2 %

Plus de 3/4 des crédits d'action économique sont constitués par des mesures en faveur de l'emploi avec une dotation de 46,896 milliards de francs, qui progresse de plus de 18 % (et représente plus de 30 % des crédits pour l'emploi pour 1997).

Les mesures en faveur de l'emploi

● L'essentiel des crédits est consacré à la compensation d'exonérations de charges sociales soit 41,2 milliards de francs au total, dont :

40,35 milliards de francs pour la ristourne dégressive sur les bas salaires, entrée en vigueur le 1er octobre 1996 pour les salariés $\leq 1,33$ SMIC ($\leq 1,5$ SMIC dans les secteurs du textile, de l'habillement, de la chaussure). Ce dispositif est le résultat de la fusion, opérée par l'article 113 de la loi de finances initiale pour 1996, à partir du 1er octobre 1996, entre "l'abattement famille" instauré par la loi quinquennale sur l'emploi et la ristourne dégressive sur les salaires $\leq 1,2$ SMIC instituée par la loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. Une ristourne unique, de 1.162 francs au niveau du SMIC, est instaurée, qui devient dégressive jusqu'à devenir nulle au niveau de 1,33 SMIC. Elle devrait concerner plus de 5 millions de salariés en 1997.

704,9 millions de francs pour des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer, concernant plus de 30.000 bénéficiaires (loi "Perben").

175 millions de francs pour les soldes de l'allègement des cotisations familiales, fusionné au 1er octobre 1996 avec la ristourne dégressive, et correspondant à des régimes spécifiques maintenus dans un souci d'aménagement du territoire.

● Une dotation de 5,27 milliards de francs est inscrite pour les nouvelles primes en faveur des apprentis instaurées par la loi du 6 mai 1996 portant réforme du financement de l'apprentissage.

● Un crédit de 250 millions de francs finance le coût du transfert de l'ANPE vers les ASSEDIC des dépenses d'inscription des demandeurs d'emploi.

● Un crédit de 146 millions de francs est destiné aux soldes du dispositif de l'aide au premier emploi des jeunes, supprimé en 1997.

● Les crédits d'encouragement à la construction immobilière diminuent de 1,3 % et s'établissent à **7.335 millions de francs**, sous l'effet :

- d'une progression de 400 à 500 millions de francs des crédits de prêts spéciaux à la construction compte tenu d'une augmentation prévisible dans les DOM,

- d'une diminution de 7.000 à 6.000 millions de francs des dépenses en primes d'épargne logement, compte tenu de l'échéancier des plans,

- du transfert à partir du budget du logement des soldes de paiement des PAP (+ 819 millions de francs).

• Les crédits de participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique diminuent de 0,8 % et s'établissent à 6,89 milliards de francs.

Les deux principaux postes de dépenses sont :

- la Caisse française de développement essentiellement pour des bonifications d'intérêt (1.609 millions de francs en 1997), et au titre de son indemnisation pour annulation de dettes (2.690 millions de francs).

La Banque Française pour le commerce extérieur, au titre des crédits à l'exportation, de la consolidation de ces crédits, ou des impayés sur cette consolidation (1.000 millions de francs en 1997).

• La dotation des primes d'épargne populaire de 2 milliards de francs en 1996 est ramenée à 0 en 1997, du fait de la réforme prévue dans l'article 88 rattaché (cf. commentaire page 15).

VIII.L'ACTION SOCIALE

Les crédits de l'agrégat "Action sociale" s'élèvent à **10,14 milliards de francs**, en diminution de **5,9 %**.

(en millions de francs)

	1996	1997	97/96 (en %)
Secours aux victimes des calamités		5	
Versement à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	1.271,79	1.349,070	6,1
Rapatriés	4.390	3.500	- 20,3
Fonds spécial d'invalidité	1.433	1.575,920	9,9
Majoration des rentes	60	65	8,3
Majoration de rentes viagères	2.325	2.328	0,1
CNRACL	0,150	0,230	53,3
Indemnisation SIDA	450	350	- 22,3
Retraites outremer	58,85	55,35	- 6
Rachat de cotisations vieillesse	791	920	16,3
TOTAL	10.779,79	10.148,57	- 5,9

Cette diminution globale recouvre notamment :

- une augmentation de 12,6 % des crédits d'aide à la scolarité qui atteignent 864,6 millions de francs;

- une progression de 9,9 % de la dotation du fonds spécial d'invalidité qui finance l'allocation supplémentaire versée aux personnes âgées bénéficiaires de pensions d'invalidité (l'allocation ayant été réévaluée de 4,5 % en juillet 1995),

- une progression de 0,1 % de la dotation de majoration des rentes viagères, liée à la revalorisation organisée par l'article 89 (voir commentaire page 17).

- une diminution de 20,3 % des crédits destinés aux rapatriés, qui s'établissent à 3.500 millions de francs, l'effort budgétaire ayant été concentré sur les trois années précédentes.

- une diminution des crédits d'indemnisation des victimes du SIDA de 22,3 % (- 100 millions de francs), le nombre de dossiers examinés étant de 3.996 sur 4.335 au 30 juin 1996.

IX. ARTICLES RATTACHES

ARTICLE 88

Réforme des plans d'épargne populaire

L'article 88 aménage le régime de versement des primes des plans d'épargne populaire institué par la loi de finances pour 1990.

A. LE REGIME ACTUEL

Le régime actuel des PEP offre trois caractéristiques :

1) Une possibilité de versement, sans obligation minimale, à un compte de dépôt en numéraire, ou au titre d'un contrat d'assurance-vie, avec un plafonnement de 600.000 francs.

2) Une exonération d'impôt sur le revenu du capital et des intérêts capitalisés, qui peuvent être convertis en rente également exonérée de toute imposition sur le revenu.

3) Le versement d'une prime de l'Etat pour les contribuables non imposables, représentant, dans la limite de 1.500 francs, le quart de l'effort de l'épargne. Le versement de la prime ne peut intervenir avant l'expiration de la huitième année qui suit l'ouverture du PEP. Ce droit à prime s'étend sur une période de dix ans.

B. LES DISPOSITIONS PROPOSEES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

1. Le dispositif de l'article 88

L'article 88 institue un régime général de versement de primes dès le 1er janvier de la 8ème année civile à compter de l'année d'ouverture du plan (II), qui s'accompagne d'une suppression des versements de primes entre la 8ème et la 10ème année (I).

Le paragraphe IV de l'article porte coordination des dispositions du code général des impôts relatives au PEP.

2. Les conséquences budgétaires

Le paragraphe III de l'article 88 propose d'abandonner le système de provisionnement des droits à prime : jusqu'à présent, la charge budgétaire provisionnelle afférente aux droits à prime au titre d'un exercice était inscrite dans la loi de finances de l'exercice suivant. La dépense correspondante était effectuée chaque année, depuis 1991, sur un compte de réserve : de 1991 à 1995, un montant total de 17,35 milliards de francs ont ainsi été provisionnés, soit près de 3,5 milliards de francs en moyenne, au titre des primes des années 1990 à 1994. Ils serviront à financer les quelque 15 milliards de francs qui pourraient être versés en 1997.

Pour 1997, l'inscription aurait dû être de 3,78 milliards de francs : tirant les conséquences de l'article 88, aucun crédit n'est inscrit pour le versement des primes dans le budget des charges communes.

C. LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du gouvernement permettant aux titulaires de PEP ayant souscrit un contrat d'assurance vie à

primes périodiques dans le cadre de leur plan avant le 5 septembre 1996 d'exercer un régime d'option entre le versement de prime anticipé dès la septième année, ou le versement de primes jusqu'à la dixième année (le versement anticipé étant exclu par le projet de loi initial).

L'Assemblée nationale a adopté deux autres amendements :

- Le premier proposant d'apprécier le revenu des titulaires du PEP par rapport au même revenu de référence qu'en matière d'impôts locaux (cohérence avec l'article 8 du projet de loi de finances).

- Le second précise que la prime d'épargne, lorsqu'elle est versée à la suite de la clôture d'un plan consécutive à la survenance d'un événement exceptionnel, est exonérée d'impôt sur le revenu.

ARTICLE 89

Majoration légale des rentes viagères

L'article 89 propose une revalorisation du taux des rentes viagères, comme c'est le cas dans chaque projet de loi de finances.

Ce dispositif concerne les rentes constituées entre particuliers, les rentes services en réparation d'un préjudice et les rentes d'anciens combattants.

Il est proposé, comme les années précédentes, de les revaloriser conformément à la hausse prévisionnelle des prix à la consommation hors évolution du prix du tabac, soit de + 1,3 % en 1997.

Les taux de majoration relatif aux rentes constituées auprès d'organismes institutionnels (Caisse nationale de prévoyance, compagnies d'assurance, caisses autonomes mutualistes) ne sont pas revalorisés, afin de tenir compte du versement par ces organismes, en plus de la rente, d'une participation aux bénéfices, et depuis 1974, d'une rémunération minimale du capital investi.

Les crédits correspondant à la revalorisation sont inscrits au chapitre 46-94, pour un montant de 2.328 millions de francs en 1997.

Economie et finances

SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Alain RICHARD

Les crédits des services financiers constituent les moyens de l'action du ministère de l'économie et des finances.

I. PRESENTATION GENERALE

A. LE PROJET DE BUDGET POUR 1997

Les crédits prévus pour 1997 au titre des services financiers s'élèvent à 45,85 milliards de francs, soit une augmentation de 0,1 % en niveau par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1996.

Pour 85,5 %, ce budget est consacré à des dépenses de personnels. La rémunération des personnels en activité (176.411 agents) constitue à elle seule 59,1 % du total du budget, soit 27,1 milliards de francs.

Budget des services financiers
Tableau récapitulatif

(en millions de francs - chiffres arrondis)

	1996	1997	Part dans le total	Variation 1997/1996
Titre III - Moyens des services				
Rémunérations des personnels	27 017,6	27 134,8	59,2%	0,4%
Pensions	10 213,6	10 254,5	22,4%	0,4%
Charges sociales	1 862,1	1 837,1	4,0%	-1,4%
Sous-total personnel	39 093,3	39 226,4	85,6%	0,3%
Autres (matériels, entretien)	5 970,9	6 010,2	13,1%	0,7%
Total titre III	45 064,2	45 236,6	98,7%	0,4%
Titre IV - Interventions publiques	354,0	325,1	0,7%	-8,9%
Total dépenses ordinaires	45 418,2	45 561,7	99,4%	0,3%
Titre V - Investissements de l'Etat				
(AP)	(437,4)	(416,8)		-4,9%
(CP)	370,5	287,3	0,6%	-29,0%
TOTAL GENERAL	45 788,7	45 849,0	100,0%	0,1%

Appréciée en moyenne période -1992 à 1997-, l'évolution des crédits des services financiers apparaît marquée par une maîtrise des dépenses qui ont augmenté de l'ordre de 1 % par an.

Sur cette période, la croissance des dépenses du titre III a été très modérée - + 1,6 % l'an - tandis que les dépenses d'intervention et d'investissement se sont considérablement repliées.

B. L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL

L'ensemble des charges de personnel progresserait de 0,3 % en 1997 par rapport à 1996.

Parmi ces dépenses, il faut distinguer :

- les dépenses au titre des personnels en activité qui s'accroissent de 0,4 % en niveau,

- des dépenses de pensions dont l'augmentation est du même ordre qui absorbent le quart des dépenses de personnel.

L'évolution des dépenses liées au personnel provient, pour l'essentiel, des deux mouvements contraires suivants :

- un effet dynamique mais qui s'atténue du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique ;

- une économie de 172,2 millions de francs résultant des mesures de suppression d'emplois.

Variation des emplois entre 1996 et 1997

	1996	1997	1997/1996 en niveau	1997/1996 en %
Administration centrale	7 311	7 236	-75	-1,0
Services financiers à l'étranger	110	108	-2	-1,9
Juridictions financières	1 653	1 639	-14	-0,9
Trésor Public	55 008	54 577	-431	-0,8
D.G.I.	79 460	78 835	-625	-0,8
Douanes et droits indirects	20 317	20 150	-167	-0,8
Expansion économique à l'étranger	1 216	1 187	-29	-2,4
INSEE	6 793	6 754	-39	-0,6
DGCCRF	3 746	3 715	-31	-0,8
Service de la redevance	1 531	1 501	-30	-2,0
Autres	685	709	24	3,4
TOTAL	177 830	176 411	-1 419	-0,8

Le tableau ci-dessus récapitule l'évolution des effectifs des services financiers entre 1996 et 1997.

Entre 1991 et 1995, les effectifs budgétaires des services financiers avaient diminué de 1.617 unités.

Par rapport à cette tendance, l'année 1996 était marquée par une inflexion puisque le nombre des effectifs budgétaires s'était accru de 251 unités.

Les principales évolutions portant sur les emplois se répartissaient ainsi :

- Administration centrale	- 8
- Trésor public	+ 100
- Direction générale des impôts.....	+ 400
- Direction générale des douanes.....	- 239
- Expansion économique	- 10
- Cour des Comptes et les Chambres.....	+ 10

La politique d'emploi du ministère pour 1997 reprend le mouvement de réduction des effectifs. Elle se traduit par une réduction équivalant à 87 % de la diminution du nombre d'emplois réalisés entre 1991 et 1995 et par une baisse de 0,8 % par rapport à leur niveau théorique en 1996.

Le volume d'emplois supprimés s'élève à 1.419 unités.

Les principales évolutions concernent :

- l'Administration centrale.....	- 75
- le Trésor public.....	- 431
- la Direction générale des impôts.....	- 625
- la Direction générale des douanes et droits indirects	- 167
- l'Expansion économique à l'étranger.....	- 29
- la Cour des Comptes et les Chambres régionales des comptes	- 14

C. LES AUTRES DEPENSES

Les **dépenses d'interventions** sont à nouveau en fort repli : - 8,9 % par rapport à 1996, après une baisse de 9,2 % l'an dernier. Elles s'élèvent à 325,1 millions de francs.

Les **dépenses d'investissement** régressent de 29 % après une chute de 23,4 % l'an dernier.

Les crédits prévus pour assurer la politique d'investissement du ministère ne représentant plus que 287 millions de francs, soit 0,6 % de l'ensemble du budget.

D. EVOLUTION COMPARATIVE PAR AGREGAT

Le tableau ci-après retrace la structure des services financiers et l'évolution des crédits par grand agrégat.

La place du Trésor public – les services extérieurs de la direction de la comptabilité publique – et de la direction générale des impôts (DGI) est prépondérante.

Le budget des services financiers est avant tout le budget des services déconcentrés du ministère.

Présentation par agrégats

(en millions de francs)

	Dotations 1996	Dotations 1997	Part dans le total	Variation 1997/1996
Administration générale et dotations communes	14 681,0	13 410,7	29,2%	-9,5%
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	506,8	515,5	1,1%	1,7%
Trésor public	9 245,4	10 046,6	21,9%	8,0%
Direction générale des impôts	13 221,9	13 864,6	30,2%	4,6%
Direction générale des douanes et des droits indirects	4 144,1	4 209,9	9,2%	1,6%
INSEE	1 574,7	1 564,9	3,4%	-0,6%
Service de l'expansion économique à l'étranger	1 292,8	1 253,5	2,7%	-3,1%
DGCCRIF	1 000,3	983,3	2,1%	-1,7%
TOTAL	45 667,0	45 849,0	100,0%	0,4%

II. APPRECIATIONS

Le budget des services financiers sert à financer une part importante de l'action économique et financière de la Nation.

Les services financiers agissent pour le compte de l'Etat, mais également pour celui des collectivités locales et des établissements publics.

La dimension et la répartition du budget des services financiers doivent donc être appréciées au regard de la conception que se fait l'Etat de son intervention économique et financière.

A. UN EFFORT DE SINCERITE BUDGETAIRE S'IMPOSE

Entre le budget des services financiers tel qu'il apparaît dans le projet de loi de finances initial et le budget réellement disponible, il existe un écart considérable. Le total des modifications administratives représente près de la moitié du budget initial. Cet écart tient principalement à deux phénomènes exposés dans le rapport de la Cour des Comptes annexé au projet de loi de règlement du budget pour 1995 :

- le rattachement de fonds de concours ;
- l'existence de comptes hors budget.

Comparaison des mouvements budgétaires sur quatre années

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	Evolution 1995/1994 en %	Evolution moyenne 1995/1992
Loi de finances initiale	41 173,5	43 123,4	44 075,9	45 395,5	3,0	3,3
Lois de finances rectificative	290,3	97,0	202,8	22,9	-88,7	-15,4
Total des crédits votés	41 463,8	43 220,4	44 278,7	45 418,4	2,6	3,1
Report de l'année précédente	1 484,9	1 154,0	1 368,5	1 333,9	-2,5	-2,1
Décrets d'avances	0,0	0,0	0,0	0,0		
Annulations	-80,8	-333,6	-395,5	-1 160,9	193,5	175,0
Fonds de concours	10 354,2	10 608,1	10 683,1	10 708,5	0,2	1,0
Transferts, virements, répartitions	-8 400,8	-9 134,9	-9 342,6	-9 405,5	0,7	3,9
Total des modifications administratives	20 350,7	21 230,6	21 789,7	22 608,8	3,8	
Cumul en % des crédits votés	49,1	49,1	49,2	49,8	1,2	
Crédits nets	44 812,2	45 514,3	46 592,2	46 894,4	0,6	1,5
Dépenses nettes	43 601,8	44 012,2	44 620,2	44 978,2	0,8	1,1

a) Les principales causes de l'écart

1. Les fonds de concours

Entre 1992 et 1995, le montant des fonds de concours a constamment dépassé 10 milliards de francs.

Evolution des rattachements de "fonds de concours" sur les quatre derniers exercices

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	Evolution 1995/1994 en %	Moyenne en % 1995/1992
Dépenses ordinaires						
Titre 3	9.702,6	9.880,9	10.092,7	10.129,8	0,37	1,46
Titre 4	1,2	0,0	0,0	0,0		
Sous-total	9.702,6	9.880,9	10.092,7	10.129,8	0,37	1,45
Dépenses en capital						
Titre 5	652,1	727,2	590,4	578,7	-0,45	-3,90
Titre 6	0,0	0,0	0,0	0,0		
Sous-total	652,1	727,2	590,4	578,7	-0,45	-3,90
TOTAL	10.354,7	10.608,1	10.683,1	10.708,5	0,24	1,10

Source : Rapport de la Cour des Comptes annexé au projet de loi de règlement du budget de 1995.

La Cour des Comptes évalue la proportion des dépenses des services financiers financées sur fonds de concours.

« En masse, les fonds de concours rattachés à l'exercice 1995 représentent 22,8 % des crédits nets ». **Ils représentent par ailleurs 23,9 % en dépenses réelles.**

Elle souligne en outre la nature des rattachements opérés.

**"Fonds de concours" ouverts,
pour l'année 1995,
en fonction des parties du budget auxquelles ils sont rattachés**

(en millions de francs)

Libellés	Fonds de concours ouverts		
	"Assimilés" (art. 5 & 6)	Autres	Total
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services			
1ère partie - Personnel - Rémunérations d'activité	5.494,5	558,2	6.052,7
3ème partie - Personnel en activité et en retraite			
Charges sociales	173,9	45,9	219,8
4ème partie - Matériel et fonctionnement des services	3.138,7	203,2	3.341,9
6ème partie - Subventions de fonctionnement		12,1	12,1
7ème partie - Dépenses diverses	3,4	499,8	503,2
Total	8.810,5	1.319,2	10.129,7
Dépenses en capital			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	471,3	107,5	578,8
Total 1995	9.281,8	1.426,7	10.708,5

Source : Cour des comptes

Les fonds de concours ouverts en 1995 se sont répartis comme suit :

- 56 % au titre des rémunérations d'activité des personnels ;
- 2 % au titre des charges sociales ;
- 31,2 % pour des dépenses de matériel et de fonctionnement ;
- 10,8 % pour des dépenses diverses dont 5,4 % pour financer des investissements exécutés par l'Etat.

La comparaison des dotations initiales et des rattachements de fonds de concours permet de juger de la contribution des fonds de concours au financement des différents moyens mobilisés.

**Comparaison des dotations initiales
et des rattachements de fonds de concours**

(en millions de francs)

Titre III	LFI*	Fdc**	%
1ère partie	26 003,2	6 052,6	23,3
3ème partie	1 834,6	219,9	12,1
4ème partie	6 595,7	3 341,9	50,6
6ème partie	216,9	12,1	5,6
7ème partie	229,8	503,2	218,9
Titre V	485,3	578,7	119,2
TOTAL	35 365,5	10 708,4	30,3

* Loi de finances initiale

** Fonds de concours

2. Les comptes non budgétisés

Une série de compte extrabudgétaires sont traditionnellement rattachés à la Direction de la Comptabilité publique, à la Direction générale des impôts ou encore à la Direction générale des douanes et des droits indirects.

Les différents comptes concernés sont rappelés dans le tableau qui suit :

Comptes rattachés à la Direction de la Comptabilité publique

466-1711	Frais de service des comptables du Trésor (gestion courante)
466-1712	Frais de service des comptables du Trésor (gestion précédente)
466-1761) 466-1762)	Frais de service des comptables du Trésor en Polynésie
466-21	Opérations d'encaissement et de répartition de remises et commissions sur emprunts et émissions de correspondants nationaux

Comptes rattachés à la Direction générale des impôts

466-223	Cadastre-service départemental
466-224	Cadastre-service central
466-226	Hypothèques
466-223	Cadastre-service départemental

Comptes rattachés à la Direction générale des douanes et des droits indirects

466-24	Masse des douanes
--------	-------------------

Il faut y ajouter le **compte 451 "Fonds particuliers"** destiné à retracer les mouvements enregistrés sur les comptes de dépôt de fonds des particuliers tenus sous la responsabilité des trésoriers-payeurs-généraux et qui comporte également en ressources une série de versements correspondant aux activités exercées par les comptables comme préposés de la Caisse des dépôts et consignations.

Le tableau qui suit retrace l'évolution des dépenses de ces comptes hors "**masse des douanes**" et "**crédits du compte 451**".

Evolution des dépenses extra-budgétaires 1992-1994

(en millions de francs)

	1992	Part en %	1993	Part en %	1994	Part en %	94/92
Indemnités	138,9	24,2	134,28	41,60	176,19	38,30	26,80
Fonctionnement	391,8	68,5	183,86	57,10	284,46	61,70	-27,40
Investissement	41,3	7,3	4,10	1,30	0,10		-99,80
TOTAL	572,0	100,0	322,24	100,00	460,75	100,00	-19,40

Source : Cour des Comptes

Les sommes recensées représentaient, en 1994, 0,6 % des dépenses de personnel et 3 % de celles de fonctionnement.

Elles n'épuisent pas le montant des dépenses extrabudgétaires. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget pour 1995 :

"Une partie non négligeable des indemnités versées à certains personnels des services financiers n'est pas comptabilisée comme dépense, hormis une centralisation statistique annuelle. En 1994, elles concernaient un montant de 724 millions environ, soit 10 % des indemnités totales. Il s'agit de sommes encaissées directement par les agents, pour environ 560 millions au titre de remises et commissions de la collecte de l'épargne, pour environ 140 millions au titre de conseil aux collectivités locales et pour une somme d'environ 30 millions (apparaissant avec d'autres recettes aux Charges Communes) au titre des indemnités versées aux agents-huissiers du Trésor au prorata des actes exécutés".

Au total, le montant des dépenses extrabudgétaires des services financiers se serait élevé, en 1994, hors masse des douanes et "compte 451" à 1.184,7 milliards de francs, se répartissant entre des dépenses indemnitaires pour 900,2 millions de francs et des crédits affectés au fonctionnement des services pour 284,5 millions de francs.

Pour 1994, le cumul des fonds de concours et des crédits extrabudgétaires ayant fait l'objet d'un recensement se serait élevé à près de 11,8 milliards de francs, soit 26,8 % de l'autorisation budgétaire initiale.

Ces pratiques ne vont pas sans poser de sérieux problèmes juridiques et d'introduire de l'opacité là où la transparence s'impose.

b) De quelques problèmes posés par ces méthodes

• **Le défaut d'évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale est peu justifié.**

Cette situation peut s'expliquer pour les fonds de concours dont le versement dépend d'une intention libérale affectée par nature d'une part d'incertitude.

Elle ne paraît pas justifiée pour les fonds de concours qui, du fait des conditions de leur versement et de leur rattachement, présentent des caractéristiques telles que leur évaluation soit possible sans risque majeur d'erreur.

Or, tel est le cas pour la plupart des fonds de concours alimentant le budget des services financiers.

• **Certaines ressources ne peuvent être considérées comme des fonds de concours que par abus.**

Il en va d'abord ainsi du prélèvement sur le produit des impositions locales.

L'intitulé du prélèvement ne doit, en outre, pas tromper : il n'est en aucune manière assimilable à une redevance pour services rendus.

Son traitement budgétaire est d'ailleurs hybride.

La loi de finances initiale pour 1996 comporte d'abord **une ligne de recettes n° 309** intitulée "Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes". Son produit, évalué à 9,2 milliards de francs en 1995, devrait s'élever, en 1996, à 9,7 milliards de francs.

Le montant de 9,7 milliards de francs inscrit pour 1996 à la ligne 309 des ressources non fiscales **n'épuise pas le produit du prélèvement opéré par l'Etat à ce titre.**

Une autre partie du produit du prélèvement est considéré comme un fonds de concours.

Pour 1996, l'enveloppe ainsi traitée s'élèverait à 4,7 milliards de francs.

Compte tenu de la nature du prélèvement étudié, il semble qu'**une stricte application des règles budgétaires devrait conduire à réintégrer les sommes considérées jusqu'à présent comme des fonds de concours sous la ligne n° 309 des recettes de l'Etat et ainsi à cesser de leur réserver le sort des fonds de concours.**

Cette solution aurait au moins deux vertus :

- Elle remédierait aux problèmes de lisibilité posés par la situation actuelle qui, en éclatant le produit de la taxe, ne favorise par le contrôle de son évolution par les différents intéressés.

- Elle contribuerait à une évaluation plus fidèle des recettes de l'Etat¹.

Car, en s'abstenant d'évaluer l'ensemble du produit de la taxe au stade de la loi de finances initiale, l'Etat paraît manquer à son devoir de sincérité dans l'évaluation des recettes fiscales. Dans les faits, celles-ci en ont été minorées de l'ordre de 4,7 milliards de francs en 1996.

Les problèmes pratiques posés par cette solution d'orthodoxie budgétaire ne se manifesteront que pour autant qu'elle se traduira par une banalisation de l'ensemble de la recette et par un changement de la nature des dépenses financées.

Il en va également ainsi du prélèvement sur le produit du contrôle fiscal (article 5 de la loi du 17 août 1948).

Il est fondé sur l'article 5 de la loi du 17 août 1948 qui constitue à l'évidence une survivance après l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Cette situation avait appelé l'an dernier l'attention de la commission des finances du Sénat.

Au cours de la séance publique du 27 novembre 1995, l'attention du ministre du budget avait été appelée sur le "caractère incertain et quelque peu obsolète du fondement juridique de l'article 5 de cette loi de 1948, qui n'est pas en complète cohérence avec les principes de l'ordonnance de 1959, ainsi que sur l'effort qui serait justifié, et pour lequel il est normal, d'ailleurs, que les assemblées et le Gouvernement coopèrent, pour ramener au principe budgétaire ordinaire le traitement de ce prélèvement sur le produit des redressements fiscaux".

En réponse, le ministre du budget avait indiqué : "Quant aux recettes de l'article 5 de la loi de 1948, en vertu du nouvel article 68 quater, elles seront récapitulées dans le "jaune" qui donne l'état récapitulatif des crédits des fonds de concours. Je considère que c'est un progrès très important dans le domaine de la transparence. Ce n'est peut-être pas suffisant et nous devons

¹ Toutefois, à l'inverse des conséquences de certaines imputations budgétaires retenues pour d'autres fonds de concours, on ne peut relever en l'espèce d'impact sur la sincérité du solde budgétaire prévisionnel. Celui-ci n'est pas affecté puisque les recettes éludées ont pour corollaires des dépenses qui ne sont elles-mêmes pas évaluées à ce stade.

maintenant envisager les modalités pratiques. Nous sommes tout à fait disposés à y travailler lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1997, en étroite coordination avec les rapporteurs intéressés, tant de l'Assemblée nationale que du Sénat..."

Ce débat s'était instauré après le vote par l'Assemblée nationale d'une disposition appelée à devenir l'article 111 de la loi de finances pour 1996 aux termes duquel : "A compter du projet de loi de finances pour 1997, les crédits rattachés au budget des services financiers et correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier font l'objet d'une évaluation par chapitre, pour l'exercice dont les crédits sont soumis à l'examen du Parlement, dans l'annexe donnant l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours".

Cette disposition ne levait, à l'évidence, pas les interrogations sur la validité de la loi de 1948 et ne pouvait dès lors être considérée autrement que comme une solution offrant une amélioration transitoire à la situation antérieure à son adoption.

Aucun progrès réel n'a, depuis, été apporté à la résolution des problèmes pendants.

Il y a lieu de le regretter et de souhaiter que dès l'année prochaine, des solutions définitives interviennent.

• L'existence des comptes extrabudgétaires semble assise sur des bases légales incertaines et n'est pas conforme aux principes de notre droit budgétaire.

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de l'Assemblée nationale, avait été voté l'article 110 de la loi de finances pour 1996 qui dispose : "A compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations d'Etat sont réintégrées au sein du budget général".

Votre commission avait reconnu qu'il s'agissait là d'un progrès. Cependant, ayant fait remarquer que cet article ne régirait pas les fonds de concours à proprement parler, elle avait exprimé le voeu que la solution prévue pour les crédits extrabudgétaires soit étendue aux vrais fonds de concours, c'est-à-dire aux versements correspondant à la définition de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et être informé des mesures prises pour assurer l'effectivité d'un dispositif que, par sous-amendement, le Gouvernement avait souhaité étendre à l'ensemble des administrations d'Etat.

Ni l'un ni l'autre des voeux exprimés ne semblent avoir reçu satisfaction.

Dans ces conditions, l'application de l'article 110 de la loi de finances pour 1996 n'apparaît pas effective ce qui est, pour le moins, peu admissible.

B. LA POLITIQUE DE GESTION DU PERSONNEL MANIFESTE UNE CERTAINE RIGIDITE COMPTABLE

La méthode employée pour réduire le nombre des emplois du ministère a consisté pour l'essentiel à pratiquer un abattement uniforme de l'ordre de 0,89 % par rapport aux emplois budgétaires de 1996 des différents services.

Cette méthode uniforme peut être jugée un peu aveugle.

Elle ne tient guère compte des évolutions de moyenne période qui avait vu certains services, en particulier ceux de la DGI, perdre un nombre significatif d'emplois, tandis que d'autres étaient relativement épargnés.

Elle ne serait pas fondée sur une analyse fine des gains de productivité potentiels de chaque service non plus que sur le rendement des missions.

Elle semble avoir peu tenu compte des capacités d'adaptation des services au vu des contraintes de leur démographie propre -nombre d'emplois, pyramide des âges- de l'extension de leurs missions ou des engagements de maintien des réseaux sur le territoire.

C. DES SERVICES SOUS TENSION

Les très importantes missions du ministère sont de plus en plus difficilement exercées par lui, ce qu'illustre les cas de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de la Direction générale des impôts (DGI).

1. La DGCCRF

• Les missions de la DGCCRF sont considérables. Mais ses services, disposant de peu de moyens, paraissent débordés par nombre d'entre elles.

Les missions de la DGCCRF sont à l'image de sa raison sociale, nombreuses et hétérogènes mais elles ont cependant une unité qu'on peut présenter ainsi : **la DGCCRF est le service du ministère de l'économie et des finances destiné à veiller au respect des règles d'ordre public économique imposées aux marchés.** Ces règles sont essentiellement relatives à la concurrence et à la loyauté commerciale entre entreprises et aux relations entre entreprises et consommateurs.

• **Dans le domaine de la concurrence**, la DGCCRF a pour mission d'informer les professionnels des règles existantes et de proposer au ministre de l'économie les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de la concurrence dans l'économie française.

• **Dans le domaine de la surveillance du marché**, la DGCCRF suit de façon régulière l'évolution des **prix** des produits alimentaires sensibles (fruits et légumes, produits laitiers et carnés, poissons frais), des prestations de service (réparation automobile, pressing, cafés, hôtels, restaurants) et des carburants et fioul domestique.

Elle contrôle l'application des mesures législatives ou réglementaires.

• **La DGCCRF participe également beaucoup à l'action spécifique relative à l'achat public.**

La direction générale intervient dans le domaine de l'**assistance économique aux collectivités publiques** en contribuant à l'amélioration des conditions de passation des **marchés** et de négociation des contrats, ainsi qu'en donnant son avis sur les prix des services publics locaux.

La DGCCRF est chargée de surveiller le respect des règles de passation des marchés publics. Ses agents participent à cet effet au fonctionnement des commissions d'appels d'offres.

Mais, les moyens de la DGCCRF sont insuffisants.

Selon plusieurs indicateurs, notre pays connaîtrait un taux d'encadrement des pratiques concurrentielles inférieur à de nombreux partenaires, parmi lesquels l'Allemagne. En tout état de cause, un déséquilibre apparaît entre les objectifs de la DGCCRF et ses moyens ainsi qu'entre les moyens accordés à chacune des missions poursuivies.

Deux types d'activités émergent : les contrôles techniques et les contrôles économiques.

L'activité de contrôle économique occupe environ le tiers des agents.

L'activité de contrôle technique mobilise le reste des agents. Elle est donc très consommatrice de moyens.

En ce qui concerne la **surveillance des marchés publics**, l'objectif de participer au tiers des réunions des commissions d'appel d'offres n'est pas atteint : le taux de participation est d'environ 25 %.

Afin de développer le processus de sélection des marchés, il serait souhaitable **de mettre en oeuvre un dispositif de sélection des marchés dès le stade de leur publication et de centrer l'action sur les professionnels "douteux" impliqués à la fois dans les marchés publics et dans les marchés privés.**

La simplification du code des marchés publics doit également être une priorité :

Actuellement, 85 % des marchés avec appel d'offres seraient déclarés infructueux. Le formalisme actuel peut donc être jugé excessif et inefficace. Il va de soi que le démantèlement des formalités actuelles ne doit servir qu'au renforcement de la régularité des marchés et de l'efficacité des contrôles.

L'idée de mettre en place un système de marchés négociés encadrés appelés à concerner des tranches de marché plus importantes qu'actuellement est à étudier.

Cette réforme devrait cependant éviter les écueils actuels, la relative impuissance de l'administration à exercer sa mission de surveillance et, en particulier, résoudre la question de l'engorgement des commissions qui seraient appelées à examiner les comptes rendus.

L'activité de surveillance du respect des règles de la concurrence n'est pas entièrement exercée.

La surveillance des marchés publics et les activités techniques étant très consommatrices de moyens, il reste à veiller au respect des règles organisant la concurrence.

Outre que les moyens disponibles à cet effet sont trop réduits, cette mission est malaisée à remplir :

- Les pratiques anticoncurrentielles se sophistiquent et la législation réagit avec retard ;

- L'administration ne dispose le plus souvent pas de l'action en cassation à l'encontre de ce qui se produit dans les affaires de concentration ou de discrimination.

L'exercice du contrôle par les services de la DGCCRF subit les conséquences de cet ensemble de difficultés :

- alors qu'en 1994, la lutte contre les ententes et abus de position dominante s'était traduite par le lancement de 230 enquêtes – 305 indices de pratiques anticoncurrentielles ayant cette année-là été relevés –, le nombre d'enquêtes lancées ou achevées en 1995 n'est plus que de 200 ;

- le Conseil de la concurrence n'a été saisi pour avis à l'occasion d'opérations de concentrations ou pour analyser l'évolution des structures de l'économie qu'à six reprises.

2. La D.G.I.

La direction générale des impôts est soumise dans chacune de ses missions à de fortes pressions.

Selon la présentation qui en est faite dans le document présentant le budget des services financiers, la direction générale des impôts exerce quatre missions principales :

- l'assiette de la quasi totalité des impôts perçus pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales et des taxes collectées au profit de divers organismes ;

- le contrôle de l'impôt ;

- le recouvrement de certains impôts ;

- la conduite des activités foncières et domaniales avec, en particulier, les activités cadastrales -évaluations foncières et mise à jour du cadastre-, les activités de publicité foncière et les activités domaniales - administration du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat, évaluation de certains biens immobiliers...-.

L'une des priorités de la DGI est d'améliorer les travaux d'assiette.

Cet effort répond à la préoccupation de disposer plus rapidement dans l'année des recettes fiscales ce qui est évidemment de nature à améliorer les conditions de gestion de la trésorerie de l'Etat.

Mais, l'accélération des travaux d'assiette ne doit pas nuire à leur qualité.

De ce point de vue, il faut remarquer que si la part des déclarations traitées avant le 15 septembre a augmenté pour l'impôt sur le revenu et pour la taxe d'habitation notamment -pour cette dernière, la part des avis d'imposition compris dans le premier rôle payable au 15 novembre est passée de 64,2 à 69,3 % du total entre 1992 et 1995-, le nombre des réclamations est stable.

Afin de corriger cette situation des mesures ont été prises qui représentent une forte contrainte pour les services et ne doivent pas conduire à renoncer à d'autres tâches importantes de gestion de l'impôt comme le contrôle de la réalité des bases imposables non plus qu'elles ne doivent être exclusives d'un effort pour améliorer l'insertion des services dans leur milieu et les relations nouées avec les contribuables.

Une deuxième priorité de la DGI doit être d'améliorer le contrôle fiscal.

La fraude atteint des montants importants. En ce domaine, le montant des droits nets rappelés a beaucoup progressé depuis 1991 -+ 44,6 %- et s'est élevé en 1995 à 55,5 milliards de francs (36 milliards de francs pour le contrôle fiscal externe ; 19,5 milliards de francs pour le contrôle sur pièces).

Est-ce à dire que les résultats obtenus sont satisfaisants ?

La réponse à cette question suppose de produire des estimations de la fraude, exercice périlleux puisqu'en la matière, seule la fraude constatée est réellement connue mais aux termes duquel il est généralement reconnu que les résultats du contrôle fiscal n'appréhendent qu'une partie de la fraude.

Une observation s'impose :

Si les résultats des contrôles fiscaux ne sont pas mécaniquement fonction du nombre des agents de la DGI, ils en dépendent cependant beaucoup. La baisse programmée en 1997 des moyens de la direction générale s'accompagnera nécessairement d'une dégradation des performances réalisées en ce domaine comme d'ailleurs en matière de recouvrement plus généralement. Le bilan des mesures de réduction d'emplois budgétaires devrait donc être dressé avec le plus grand sérieux afin d'établir le solde des dépenses évitées et des recettes perdues.

En outre, l'internationalisation de la fraude suppose une mobilisation plus forte des services, qu'il s'agisse des problèmes posés par la TVA intra-communautaire ou du développement des phénomènes d'évasion et de fraude fiscales internationale portant sur les opérations financières.

D. REFLEXIONS SUR LES RELATIONS ENTRE LE RESEAU DU TRESOR PUBLIC ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.

1. Quelques observations préliminaires

• **La réduction du nombre des agents du Trésor** qui s'élèverait à 431 unités survenant dans un contexte de tensions sur les conditions du recouvrement de l'impôt et de réformes importantes concernant la gestion des dépenses de l'Etat ou celle comptable et budgétaire des collectivités locales sont près de rentrer en application **devrait susciter des difficultés.**

Celles-ci seront d'autant plus fortes que le ministère est loin de maîtriser la gestion de son personnel.

Les opérations de restructuration du réseau sont en effet théoriquement suspendues depuis l'entrée en vigueur du moratoire gouvernemental sur le services publics.

Il est cependant à noter que des projets existent pour alléger ces contraintes. Ils reposent, semble-t-il, sur une modification des conditions d'affectation des personnels dans les Trésoreries et sur un projet de révision de la carte des implantations des recettes des finances.

La mise en oeuvre de la révision de la carte des implantations des Recettes des Finances serait étalée sur 4 ans à compter de 1997. Elle aboutirait à la fermeture de 41 postes.

• **L'activité financière des comptables** est certainement un élément non négligeable de l'attrait de la fonction et peut exercer une contribution à la qualité de certains des services rendus.

Toutefois, elle pose de réels problèmes. Ceux-ci naissent moins de la concurrence exercée vis-à-vis des autres réseaux de collecte de l'épargne - le volume de l'épargne géré en témoigne - que des aspects juridiques de cette gestion et, plus encore, de l'ampleur des ressources du réseau consacrées à cette activité.

La question compatibilité de la poursuite d'une tâche non prioritaire avec la décrue des moyens du réseau se pose.

• **L'action des services déconcentrés la direction de la comptabilité publique** devrait mieux s'articuler avec celles des autres administrations de l'Etat.

Cet objectif s'impose d'abord dans le champ propre des services du ministère des finances. La coexistence de trois administrations de recouvrement doit s'accompagner de dispositifs de rationalisation des rôles lorsque les trois réseaux sont inégalement présents sur le territoire ou encore pour améliorer les relations entre les contribuables et l'administration. La mission de contrôle des comptables publics doit mieux servir les missions de contrôles des autres services du ministère.

Il en va ainsi notamment en matière de marchés publics où une plus grande coopération entre le réseau et les services de la DGCCRF permettrait d'optimiser l'emploi des moyens.

Mais la coopération avec les autres administrations d'Etat doit aussi être développée. L'apport des comptables au contrôle de légalité est potentiellement important. Il doit être mieux systématisé.

2. Les relations du Trésor Public avec les collectivités et établissements publics locaux

a) Des missions variées

Les missions du réseau à destination des collectivités et établissements publics locaux s'exercent dans les domaines suivants :

- Le recouvrement

Répartition des recouvrements en 1994

	Part du produit dans le total
. Recettes fiscales de l'Etat	41,3
. Recettes non fiscales de l'Etat	15,6
. Redevance de l'audiovisuel	0,8
. Contributions sociales	0,6
Sous-total	58,3
. Recettes fiscales des collectivités locales	22
. Recettes non fiscales des collectivités locales	19,2
Sous-total	41,2
. Autres	0,5
TOTAL	100

La part des recettes recouvrées pour l'Etat est, en produit, sensiblement supérieure à celle des recettes perçues par les collectivités locales.

- Les paiements

Le Trésor Public assure le **paiement** des dépenses de l'Etat, des collectivités et établissements publics locaux.

En 1994, les comptables publics ont ainsi payé 2.336 milliards de francs au titre des dépenses de l'Etat et 1.400 milliards de francs de "dépenses locales" (dont 1.000 milliards de francs pour les collectivités locales).

- Le Conseil

En ce qui concerne **la mission de conseil** du Trésor Public, entendue au sens large, elle recouvre des activités d'assistance technique et d'ingénierie financière et juridique.

- b) Eléments d'appréciation du coût de la mission exercée à destination des collectivités et établissements publics locaux*

La direction de la comptabilité publique apprécie la charge induite par chacune de ses missions à travers un recensement quinquennal des opérations effectuées par les postes comptables.

Elle prétend que le coût de la gestion des collectivités locales assuré par les services déconcentrés du Trésor s'est élevé à 4.124,5 millions de francs en 1995, soit 37,15 % du total des crédits budgétaires des services déconcentrés du Trésor.

Le rapport de M. François Delafosse, remis au Premier ministre au cours du second semestre 1993, comportait une évaluation globale du coût des tâches de gestion liées aux relations du ministère des finances avec les collectivités locales.

Estimation du coût des tâches de gestion en 1992
(en millions de francs)

- Gestion de l'assiette des impôts locaux (DGI)	4.454
- Recouvrement des impôts locaux (direction de la comptabilité publique)	2.630
- Gestion financière et comptable des collectivités locales	3.726
Total	10.810
- Produit du prélèvement au titre des frais d'assiette et de recouvrement acquitté par le contribuable local (y compris le prélèvement de 0,4 % opéré au titre de la révision des bases)	10.762

Source : Budget de programme - service financier, annexé au PLF pour 1994

Une discordance forte existe entre l'évaluation du budget de programme – 4.124,5 millions de francs – et celle mentionnée dans le rapport précité – 6.356 millions de francs pour le réseau du Trésor public – .

Cet écart témoigne de l'importance de la marge d'erreur supposée par l'exercice d'évaluation des coûts pour l'Etat de ses relations avec les collectivités locales.

Celle-ci s'explique en particulier par des problèmes de méthode. L'absence d'une véritable comptabilité analytique en est un. Les difficultés d'évaluation des crédits réels consacrés au Trésor public en sont un autre.

Mais, au-delà, des questions de principe se posent :

• Il n'est pas entièrement légitime d'attribuer aux collectivités locales la responsabilité d'une fraction du coût du réseau du Trésor public.

Même à supposer que les coûts du réseau seraient moins élevés si celui-ci ne prenait pas en charge les tâches actuellement assurées au profit des collectivités locales, il faut considérer que cette prise en charge ne résulte pas d'une sollicitation des collectivités locales pour bénéficier de prestations suivies, mais bien, pour l'Etat, d'assurer une de ses missions essentielles.

Il y a lieu au demeurant d'indiquer que les collectivités locales n'ont pas le choix de leur comptable.

• Le prélèvement présenté comme une contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux ne doit pas être considéré comme tel.

Le prélèvement en question n'étant pas demandé aux collectivités locales mais directement aux contribuables locaux doit être considéré comme

une taxe pure et simple à propose de laquelle il n'y a pas réellement lieu de se poser la question d'une quelconque contrepartie directe.

Dans ces conditions, les modalités actuelles de perception de la taxe prélevée en même temps que les impôts locaux doivent être vues comme une pure commodité. Elles ont cependant pour effet d'exagérer optiquement les impositions locales et d'atténuer à due concurrence la charge ressentie des impôts d'Etat.

c) Un service public au coeur de logiques disparates

Dans leurs relations avec les collectivités locales, les services du Trésor public sont soumis à des logiques disparates sinon contraires : les comptables publics sont avant tout des agents de l'Etat mais leur mission est partiellement conçue comme une mission d'assistance aux collectivités locales ; les relations des comptables publics avec ces dernières sont à la fois des relations de contrôleurs à contrôlés et des relations de conseillers à conseillers.

De cela peuvent naître un certain nombre d'ambiguïtés.

La fonction de conseil assurée par les comptables en fournit une illustration exemplaire.

Il entre, semble-t-il, dans les priorités du ministre de la développer, ce qui justifie les projets qui sont les siens portant sur la réorganisation du réseau et la conduite d'actions de formation au conseil.

Cette mission ne paraît guère susceptible d'être encadrée par des modes d'emploi précis tant dans sa définition de principe que du point de vue des modalités de son exercice.

Le champ du conseil est *a priori* vaste puisqu'il va des indications données en matière d'imputation comptable des opérations des collectivités jusqu'à des suggestions sur leur gestion financière.

A une activité de conseil portant sur des données formelles s'ajoute donc une activité aux limites du conseil d'opportunité.

L'ambiguïté de cette deuxième forme de conseil doit être soulignée.

Elle provient avant tout de ce que la responsabilité ultime des choix pèse sur l'ordonnateur et non pas sur le comptable¹.

Elle résulte aussi des éventuelles frictions que pourraient avoir à supporter les comptables du fait de la juxtaposition de leurs activités de contrôle et de conseil.

Elle pourrait enfin venir de ce que le comptable est aussi le représentant des intérêts financiers de l'Etat qui ne concordent pas nécessairement avec les intérêts financiers des collectivités locales.

Il est, dans ces conditions, nécessaire de dissiper ces ambiguïtés - auxquelles s'ajoutent les questions posées par la concurrence exercée par le réseau à l'égard des autres conseillers naturels des collectivités et par l'existence d'un lien entre la rémunération des comptables et l'exercice de leur fonction de conseil - afin que l'offre du réseau en ce domaine repose sur un engagement de service public clarifié.

d) Un service public soumis aux contraintes de tâches en perpétuelles expansion et évolution

L'environnement financier et comptable des collectivités locales a connu des modifications substantielles au cours de la période récente. Les règles applicables aux opérations des collectivités locales évoluent elles aussi rapidement, en particulier celles qui concernent les marchés publics.

La capacité des services à répondre à ces changements, bonne dans certaines hypothèses, apparaît assez inégale.

De ce point de vue, **le réseau du Trésor Public a manifesté une adaptation convenable** à la nouvelle réglementation budgétaire et comptable des communes issue de la loi du 22 juin 1994.

La mobilisation du réseau autour d'un projet bien individualisé doit être saluée. Elle s'est accompagnée d'efforts incontestables et de la mise en place d'instruments, parfois peut-être trop sophistiqués pour les besoins actuels, dont l'efficacité semble, au vu des expérimentations, réelle.

Mais, l'activité de contrôle des comptables semble se ressentir des modifications nombreuses de l'encadrement législatif et réglementaire de

¹ A cet égard, en cas de difficultés, il pourrait être tenté pour certains ordonnateurs de s'exonérer et leur responsabilité en imputant aux comptables la responsabilité réelle des choix effectués.

l'activité des collectivités locales dans le domaine des marchés publics en particulier qui la compliquent beaucoup.

Le train législatif, que d'ailleurs n'arrive pas toujours à suivre le train réglementaire – ainsi la loi sur la maîtrise d'ouvrage et de travail publics n'a, semble-t-il, pas encore été suivie des décrets nécessaires à son application – impose une adaptation constante des services.

La complexification des règles pose par ailleurs le problème de la capacité d'agents généralistes à en contrôler le respect.

Des contrôles sur place exercés par votre rapporteur se dégagent incontestablement l'impression d'un certain débordement des services.

Enfin, les conditions d'exercice de l'activité de conseil sont difficiles.

La sophistication des conditions de gestion financière des collectivités locales suscite de leur part une demande accrue de conseil et la dépendance des collectivités locales par rapport aux comptables publics est, dans ce domaine, très variable, les petites collectivités se reposant davantage sur les comptables que les collectivités plus importantes.

Or, la capacité des petits postes comptables à exercer des missions allant au-delà des tâches d'administration des recettes et des paiements locaux ne va pas de soi.

L'idée de créer des structures locales de soutien de l'activité des comptables dans ce domaine doit être mise à l'étude dans le cadre plus général d'une réflexion sur le sens de cette activité.

Economie et finances

COMMERCE EXTERIEUR

Rapporteur spécial : Mme Maryse Bergé-Lavigne

I. PRESENTATION DES CREDITS

Dans le projet de loi de finances pour 1997, les crédits consacrés à l'intervention directe de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur représentent 5,52 milliards de francs, en diminution de 25,5% par rapport aux 7,41 milliards de francs figurant dans le budget initial de 1996.

Cet ensemble recouvre cependant des interventions de nature différente, qui sont caractérisées en réalité par trois tendances :

- une rigueur financière confirmée pour les réseaux publics et parapublics d'appui à l'exportation ;
- une relative stabilité des dispositifs d'aide à la prospection et à l'implantation commerciale ;
- et une poursuite de l'allégement du coût des procédures liées aux grands contrats.

A. UNE RIGUEUR CONFIRMEE POUR LES RESEAUX D'APPUI

Les crédits prévus en 1997 au titre du service de l'expansion économique évoluent comme suit par rapport au budget voté de 1996.

(en francs)

CHAPITRE	ARTICLE	LIBELLE	BUDGET VOTE 1996	CREDITS PUF 1997	1997/1996 Evolution en %
3190 Rémunérations principales	36	Nouvelle bonification indiciaire Directions régionales du commerce extérieur	295 153	325 618	+ 10,52
	81	Service de l'expansion économique à l'étranger	538 879 397	530 049 600	- 1,64
	82	Directions régionales du commerce extérieur	22 451 488	22 476 128	+ 0,11
3194 Indemnités et allocations diverses	81	Service de l'expansion économique à l'étranger	8 808 445	8 808 445	+ 0,00
	82	Directions régionales du commerce extérieur	4 176 347	4 190 032	+ 0,33
3197 Autres personnels non titulaires Rémunérations	73	Service de l'expansion économique à l'étranger	110 505 593	110 505 593	+ 0,00
3390 Cotisations sociales Part de l'Etat	53	Expansion économique à l'étranger	28 045 249	27 252 709	- 2,83
3391 Prestations sociales versées par l'Etat	53	Expansion économique à l'étranger	1 214 216	1 214 216	+ 0,00
3392 Prestations et versements facultatifs	48	Directions régionales du commerce extérieur	7 527	7 527	+ 0,00
3495 Dépenses d'informatique et de télématique	60	Service de l'expansion économique à l'étranger	25 140 000	21 500 000	- 14,48
	70	Directions régionales du commerce extérieur	1 000 000	1 000 000	+ 0,00
3498 Matériel et fonctionnement courant	81	Service de l'expansion économique à l'étranger	224 500 000	215 510 000	- 4,00
	82	Directions régionales du commerce extérieur	11 000 000	12 000 000	+ 9,09
3794 Frais de justice et réparations civiles	53	Expansion économique à l'étranger	100 000	100 000	+ 0,00
4280 Participation de la France à diverses assemblées et expositions internationales	10	Expositions internationales		0	
4484 Subvention pour l'expansion économique à l'étranger et coopération technique	10	Centre français du commerce extérieur	154 330 913	130 000 000	- 15,77
	20	Comité français des manifestations économiques à l'étranger - Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM)	52 522 490	110 000 000	+ 160,43
	30	Bureau international des tarifs douaniers de Bruxelles	520 000	520 000	+ 0,00
	40	Bureau international des expositions	87 000	87 000	+ 0,00
	50	Projets de développement économique		0	
4485 Modernisation des organismes de soutien au commerce extérieur Crédit à répartir	10	Modernisation des organismes de soutien au commerce extérieur Crédit à répartir		43 000 000	
4488 Coopération technique (anciens)	10	Coopération technique	69 691 134	0	
	20	Projets de développement économique	19 550 000	0	
5790 Equipement des services	77	Service de l'expansion économique à l'étranger	20 000 000	15 000 000	- 25,00
TOTAL DO+CP			1.292.825.456	1.253.546.868	- 3,04
5790 Autorisations de programme	77	Service de l'expansion économique à l'étranger	22 000 000	21 000 000	- 4,55
TOTAL AP			22.000.000	21.000.000	- 4,55

Source : Commission des finances

Inscrits au budget des services financiers, les crédits destinés au service de l'expansion économique s'élèvent à 1.253,5 millions de francs, en

baisse de plus de 3 % par rapport aux données du budget voté de 1996. Cet ensemble recouvre :

- d'une part les structures du service de l'expansion économique dirigé par la direction des relations économiques extérieures -DREE- (**les postes d'expansion économique et les directions régionales du commerce extérieur**)
- et, d'autre part les organismes parapublics (Centre français du commerce extérieur -CFCE-, Centre français des manifestations économiques à l'étranger -CFME-, Agence pour la coopération technique industrielle et économique -ACTIM).

1. Le service de l'expansion économique : une rigueur confirmée

Pour 1997, le service de l'expansion économique voit les **crédits qui lui sont affectés diminuer de 2,63%, soit une baisse de 26 millions de francs**. Cette réduction est imputée dans sa quasi-totalité sur les postes d'expansion économique et se traduit par :

- **La poursuite de la politique de réduction des effectifs**. le projet de budget prévoyant la **suppression nette de 29 emplois de contractuels** en 1997, après une suppression de 10 emplois de même nature en 1996. Les effectifs des agents contractuels employés dans le service de l'expansion économique à l'étranger seront donc ramenés à 888 en 1997 (contre 927 en 1995). Il en résulte une réduction des crédits de personnel (rémunérations et cotisations sociales) de 10 millions de francs.

- **Les crédits d'informatique et de télématique se contractent en raison, notamment, de l'état d'avancement du programme d'équipement des postes**. Ces crédits diminuent en conséquence de 14,5%, revenant ainsi de 25,1 millions de francs à 21,5 millions de francs, soit une baisse de 3,6 millions de francs.

- **Les frais de fonctionnement courant sont comprimés pour la troisième année consécutive**. Ce poste subit en effet une réduction de 4%, soit -9 millions de francs, ramenant les crédits prévus pour 1997 à 215,5 millions de francs.

- **Le programme d'acquisitions immobilières de la DREE connaît lui aussi une importante diminution de ses moyens financiers**, puisque ces derniers se réduisent de 25% en crédits de paiement, pour revenir à

15 millions de francs et de 4,55% en autorisations de programme, s'établissant à 21 millions de francs.

2. Les organismes parapublics : des crédits en baisse dans le cadre d'un projet de fusion

Représentant 240,6 millions de francs, le montant global de ces subventions pour 1997 accuse -à structure constante- **un recul de 13,2 %** par rapport aux crédits figurant en loi de finances pour 1996. Cette **baisse, supérieure à 36,5 millions de francs**, fait suite à celle de près de 16 millions de francs opérée en 1996 (hors crédits exceptionnels non reconduits).

Cette orientation est la conséquence de la réforme, engagée par le Gouvernement, visant à fusionner progressivement les trois principaux organismes parapublics de soutien au commerce extérieur (CFCE, CFME et ACTIM) et qui se traduit par la poursuite de la réduction des crédits qui leur sont consacrés.

- En conséquence, les moyens destinés au **centre français du commerce extérieur (CFCE) diminueront, en 1997, de 15,8% (-24,3 millions de francs) pour revenir à 130 millions de francs** (contre 154,3 millions de francs en 1996 et 162,3 millions de francs dans le budget initial de 1995).
- Les crédits attribués au **comité français des manifestations et économiques (CFME) et à l'Agence pour la coopération technique industrielle et économique (ACTIM)**, dont la fusion devrait être effective au 1er janvier 1997, se trouvent maintenant présentés globalement dans le chapitre 44-80, article 20, qui ne concernait jusqu'alors que le CFME. La forte progression des crédits inscrits à ce chapitre est donc logique. Elle recouvre cependant une diminution effective de la dotation prévue pour chacun de ces organismes en 1997 par rapport aux crédits prévus en 1996.
Les crédits du CFME baissent en effet de 2,5 millions de francs pour s'établir à 50 millions de francs, tandis que ceux de l'ACTIM **diminuent de 9,7 millions de francs pour revenir à 60 millions de francs.**

Il faut enfin indiquer que le **crédit de 43 millions de francs**, inscrit au chapitre 44-85 "*Modernisation des organismes de soutien au commerce extérieur. Crédit à répartir*" est en réalité destiné à couvrir, à hauteur de **30 millions de francs**, la mise en oeuvre d'un **plan social au CFCE**, ainsi que le **financement de la réduction des effectifs du futur ensemble formé par l'ACTIM-CFME**, pour un montant de **13 millions de francs**.

B. UN RECENTRAGE DES DISPOSITIFS D'AIDE A LA PROMOTION ET L'IMPLANTATION COMMERCIALE EN FAVEUR DES PME

Pour 1997, les trois principaux dispositifs qui concourent à cet objectif mobilisent 473,15 millions de francs, soit un montant légèrement inférieur de 1,32 % à celui prévu pour 1996.

L'ensemble des crédits retracés dans le tableau ci-dessous figure au budget des charges communes (chapitres 14-01 et 64-00).

(en millions de francs)

	1996	1997	Variation en %
Assurance prospection	415,00	400,00	- 3,60 %
CODEX (CP)	35,15	35,15	0,00%
Promotion commerciale des PME (contrats de plan)	29,35	38,00	+29,50 %
Total	479,5	473,15	-1,32%

• L'année 1997 est marquée pour l'assurance prospection par un léger ajustement à la baisse de 15 millions de francs après la forte augmentation du coût de ce dispositif en 1996 (la dotation pour 1995 n'atteignait que 327 millions de francs). Cette augmentation résultait d'un double mouvement : d'une part une accélération du nombre de dossiers pris en charge et, d'autre part, l'impact des aménagements introduits dans le dispositif en 1994 (majoration de la quotité garantie dans le cadre de l'assurance-foire et avance pour embauche d'un cadre export).

Sous trois formes différentes, l'assurance prospection aide l'exportateur à faire face à ses dépenses de prospection sur les marchés étrangers et l'indemnise en cas d'insuccès commercial. Il s'agit de l'assurance-foire, participation ponctuelle à une manifestation commerciale à l'étranger (37% des dossiers), de l'assurance prospection simplifiée, aide au repérage de débouchés porteurs dans des zones proches (45% des dossiers), de l'assurance prospection normale qui vise pour sa part des zones plus lointaines (18% des dossiers).

Ces procédures bénéficient essentiellement à des PME, puisqu'en 1995, 88% des contrats ont été délivrés à des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions de francs. La légère diminution constatée en 1997, traduit la baisse des budgets moyens demandés par les entreprises en assurance prospection normale.

- **La stabilisation du niveau des crédits du comité de développement extérieur (CODEX) à 35,15 millions de francs** traduit le maintien de l'effort financier de l'Etat au titre de cette procédure permettant d'accorder une avance financière, sans intérêt et remboursable après cinq ans, à des PME. Il s'agit d'un véritable accompagnement en risque pour les PME ayant un projet d'implantation commerciale ou industrielle, porteur d'exportations, sur un pays à fort potentiel de croissance et solvable (hors Union européenne)

- **La progression sensible de près de 9 millions de francs des crédits prévus au titre du volet "commerce extérieur"** des contrats de plan résulte des engagements financiers pris par l'Etat à l'égard des régions et de la politique d'incitation à l'exportation en faveur des PME. Il existe en effet trois principales aides communes à l'ensemble des régions : l'aide au recrutement de cadre-export (ARCE), l'aide au conseil (AC) et l'aide à l'implantation à l'étranger (AIE). Dans plus de 50% des cas ces aides, qui ne sont ouvertes qu'aux entreprises de moins de 500 salariés, bénéficient à des entreprises de moins de 25 salariés.

C. LA POURSUITE DE L'ALLEGEMENT DU COUT DES PROCEDURES LIEES AUX GRANDS CONTRATS

Pour 1997, ces diverses procédures ne devraient entraîner qu'une charge budgétaire de 3,8 milliards contre un coût de 5,62 milliards de francs prévu en loi de finances initiale pour 1996.

Cette évolution recouvre en réalité des mouvements contrastés

- **Les procédures gérées par la BFCE pour le compte de l'Etat (crédits export et gestion des accords de consolidation) devraient être, en 1997, à l'origine d'une charge d'un milliard de francs, alors qu'elles représentent une charge nulle en 1996.** Cette prévision découle en premier lieu du déficit de 0,6 milliard de francs pour les crédits export, pour lesquels une augmentation des encours est anticipée, passant de 105,5 milliards de francs en 1995, à 111 milliards de francs en 1996 et à 117 milliards de francs en 1997. En second lieu, il s'agit du déficit de 0,4 milliard de francs prévus pour les accords de consolidation, en l'absence de gains de change et de refinancements importants par le Trésor public.

- **Le régime d'assurance-crédit géré par la COFACE** pour le compte de l'Etat devrait rester équilibré en 1997 comme en 1996. Cette situation résultant de la réorientation des exportations françaises vers les pays solvables, ainsi que de la fin de la crise de la dette. La forte baisse des indemnités (-43% sur cinq ans) et la progression des récupérations (+53% sur cinq ans), permettent d'anticiper un résultat équilibré, voire excédentaire.

- La **charge nette du compte n° 903-17 "Prêts du Trésor pour la consolidation de dettes envers la France"** -qui retrace l'exécution des accords conclus avec les gouvernements étrangers au titre des dettes commerciales- **se détériore en revanche nettement, de 2,3 milliards de francs, pour devenir négative, à hauteur de -600 millions de francs.** En 1997, les principaux bénéficiaires des réaménagements de dettes, seront à nouveau les quatre plus grands pays de la zone franc (Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire et Gabon).

- **Les crédits de paiement destinés à couvrir les "prêts du Trésor à des Etats étrangers en vue de faciliter l'achat de biens d'équipement"**, inscrits à l'article 10 du chapitre 1 du compte spécial du Trésor n° 903-07, s'inscrivent en légère diminution de 6%.

- Le coût de la **garantie de risque économique reste au même niveau qu'en 1996, soit 400 millions de francs.**

De façon générale, les moyens consacrés au commerce extérieur dans le cadre de l'aide publique au développement, traduisent une baisse continue des moyens budgétaires qui, jointe à l'effet contraignant des règles de l'OCDE, ont conduit le Gouvernement à reformuler la procédure des protocoles.

Il s'agit, en particulier, du regroupement au sein d'un "fonds d'aide aux études et au secteur privé" (FASEP), de l'ensemble des procédures d'intervention en amont des projets. Ce fonds financera désormais sous forme de dons ou d'avances remboursables des études de faisabilité et des projets d'assistance technique, qui relevaient jusqu'alors du fonds ingénierie, du fonds pour les pays de l'Est ou encore des protocoles de dons.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. *DES EXCEDENTS COMMERCIAUX RECORDS A NUANCER*

1. Analyse d'ensemble

Depuis 1992, la France a renoué avec les excédents commerciaux qui ont dépassé en 1995 le niveau record de 100 milliards de francs. Un résultat comparable, voire supérieur semble promis pour l'année 1996. La France a donc réussi, depuis 1992, faire progresser le niveau de son solde commercial au travers de conjonctures économiques variables.

L'émergence de ces excédents, qui sont maintenant devenus structurels, traduit, incontestablement, les très importants progrès réalisés par les exportateurs français. Leur niveau, ainsi que la satisfaction que peuvent inspirer l'annonce de chiffres records, doivent cependant être relativisés. A l'exception de l'année 1994, il faut en effet souligner que l'importance des excédents (en 1995 et, probablement, en 1996), a été en partie due à une moindre progression des importations que celle des exportations. Le ministère du commerce extérieur lui même a reconnu que pour 1995, *"la baisse de consommation des ménages français était sans doute l'un des facteurs ayant permis"* la réduction du déficit des biens de consommation courante de près de 30 milliards de francs depuis 1991.

2. Analyse sectorielle

Au plan sectoriel, ces résultats traduisent très largement pour 1995, les performances du **secteur industriel civil, qui a progressé de près de 16 milliards de francs pour atteindre 53,7 milliards de francs.** Le dynamisme de nos exportations de biens d'équipement professionnel a compensé une **dégradation du solde des biens intermédiaires** largement liée à l'augmentation du prix des matières premières industrielles. Il faut noter en particulier qu'avec 108 appareils vendus en 1995 (après 106 en 1994), les **ventes d'Airbus** se sont élevées à 43 milliards de francs

Sur le plan agricole, **l'excédent agro-alimentaire a enregistré en 1995** une progression de 6,2 milliards de francs, pour s'établir à **50,8 milliards de francs.** Ce résultat recouvre l'excédent en produits bruts et celui de l'industrie agro-alimentaire. S'agissant des produits bruts, la légère progression de leur excédent, qui atteint près de 20 milliards de francs, n'a pas

encore permis de retrouver le niveau (33,3 milliards de francs en 1992) qui précédait l'entrée en vigueur de la réforme de la politique agricole commune. Les résultats de l'industrie agro-alimentaire, ont poursuivi leur progression pour atteindre un excédent de 31 milliards de francs.

3. Analyse géographique

Sur le plan géographique, notre commerce extérieur connaît une relative stabilité. L'Union européenne, élargie à quinze membres, représente près de 63% de nos exportations. Dans cet ensemble, il convient de se féliciter de la progression de notre solde avec l'Italie, de plus de 7 milliards de francs, grâce à une hausse de 12,6% de nos ventes dans ce pays. Ainsi, l'effet de la dévaluation de la lire se trouve effacé dans notre commerce bilatéral.

Dans l'OCDE, il faut noter une forte détérioration de notre déficit avec les Etats-Unis, qui deviennent ainsi notre premier déficit bilatéral, devant le Japon, où la progression de nos ventes a permis de réduire de plus de 10 milliards de francs le déséquilibre de nos échanges depuis 1991. Il faut enfin signaler la progression de nos exportations avec l'Asie en développement rapide.

Les tendances pour 1996 semblent prolonger dans une certaine mesure celles de 1995. Sur le plan sectoriel, tout d'abord, le solde agro-alimentaire accroît encore son niveau de 1995, tandis que l'excédent sur les biens d'équipement professionnels se réduit et que se confirme la dégradation de notre facture énergétique. Sur le plan géographique, la France enregistre une forte amélioration de la situation de ses échanges avec l'OCDE. La même situation se vérifie avec l'Union européenne et, notamment, avec l'Allemagne.

B. UN RESEAU PUBLIC EN PLEINE REFONTE

1. Le redéploiement des postes d'expansion économiques

L'année 1996 a constitué pour le réseau de la direction des relations économiques extérieures (DREE), un nouveau tournant dans le cadre de la rationalisation de ses services extérieurs.

La DREE s'est en effet engagée depuis 1991 dans un programme pluriannuel de réduction de ses effectifs budgétaires. Les deux plans mis en oeuvre (1991-1993 et 1994-1996) ont conduit globalement à une réduction de près de 20% des effectifs budgétaires. Parallèlement, un resserrement global

du dispositif a été opéré de manière dynamique pour tenir compte des évolutions de la conjoncture internationale. Ainsi, entre 1989 et 1996, 20 postes ont été ouverts et 39 fermés.

En mai 1996, une nouvelle phase de ce redéploiement a été lancée dans le cadre d'une **politique de définition des nouvelles priorités géographiques du commerce extérieur français**. Ces dernières ont pour objet de préciser quels sont les pays où la France doit concentrer ses efforts commerciaux au cours des prochaines années. Il s'agit, notamment, de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de la Corée, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique et de la Russie. Cet ensemble représente une population de 2,8 milliards d'habitants, dont 370 millions sont considérés comme une population riche. Votre rapporteur se félicite qu'aient été ajoutés à cette liste deux pays développés à fort potentiel : le Japon et les Etats-Unis. Cet ajout est d'autant plus essentiel que notre présence commerciale sur ces deux grands marchés est très insuffisante et qu'il s'agit de nos deux déficits bilatéraux les plus importants (près de 20 milliards de francs avec le Japon et 23 milliards de francs avec les Etats-Unis).

Ces priorités géographiques vont se traduire par un plan de redéploiement d'une partie des moyens du service de l'expansion économique de la zone OCDE vers les pays émergents, afin d'y renforcer la présence des entreprises françaises, dont les parts de marché sont souvent très inférieures à celles de nos principaux concurrents. Pour atteindre cet objectif, se sont 210 emplois qui vont progressivement être redéployés au cours de la période 1996-1999. A l'issue de cette opération, la part des effectifs de la DREE dans les pays émergents devraient s'élever à 40% (contre 28% actuellement), tandis que leur proportion dans l'OCDE reviendrait à 30% (contre 42% actuellement). Dans ce contexte, des ouvertures et des fermetures de postes accompagneront l'évolution des priorités géographiques, de même que seront recherchées des synergies avec d'autres réseaux publics à l'étranger. Sur la durée du plan, 12 "sites" devraient être fermés dans l'OCDE et dans certains pays d'Afrique tandis qu'une quinzaine d'ouvertures sont programmées sur la même période.

Pour 1996, votre rapporteur tient à signaler les principaux mouvements d'ouverture et de fermeture concernant les PEE. Les postes de Porto au Portugal, de Leipzig en Allemagne et de Suva dans les îles Fidji ont d'ores et déjà été fermés en 1996, tandis que des implantations, souvent légères, ont été ouvertes à Sarajevo en Bosnie et à Bakou en Azerbaïdjan, ou ont été engagées à Wuhan en Chine, à Bangalore en Inde et au Cap en Afrique du Sud.

2. La réforme des organismes parapublics

L'objectif de cette réforme est de rendre plus simple et plus accessible, au moyen de la mise en place progressive d'un guichet unique, le dispositif de l'information et de promotion dans le domaine du commerce extérieur. A cette fin, les trois entités actuellement distinctes ACTIM, CFME et CFCE doivent être progressivement fusionnés.

Cette démarche est fondée sur les conclusions du rapport de M. Jean-Claude Karpelès, président de l'ACTIM, remis au Premier ministre le 12 juin 1996. Avant la fusion des trois organismes, les deux associations de droit privé, que constituent l'ACTIM et le CFME, seront regroupées en une association unique avant le 1er janvier 1997, puis associées au CFCE - établissement public- au sein d'un groupement d'intérêt public jusqu'au 31 décembre 1998, date au delà de laquelle s'opérerait la fusion.

Si votre rapporteur approuve les objectifs de ce projet, il s'inquiète en revanche des modalités de sa mise en oeuvre. Le personnel de ces trois organismes est en effet préoccupé par les conséquences de cette fusion progressive. A cet égard votre rapporteur a décrit l'importante diminution des crédits prévus au titre de ces trois organismes et a noté que les 43 millions de francs prévus pour la "modernisation des organismes de soutien au commerce extérieur", serviraient, en fait, à financer des plans sociaux.

Les informations recueillies à ce sujet auprès de la DREE, permettent de savoir que ce plan social devrait être présenté avant la fin de l'année 1996 et qu'il comporterait en particulier des dispositions applicables, principalement aux agents du CFCE, mais aussi à ceux de l'ACTIM et du CFME. Les principales mesures envisagées sont : une bourse d'emploi permettant aux agents de travailler dans les PEE, les DRCE ou d'autres organismes agissant dans le domaine du commerce extérieur, des incitations au départ et un dispositif de préretraites.

Au total, votre rapporteur considère que le resserrement, depuis plusieurs années, du montant des crédits mis à la disposition des structures publiques et parapublics d'appui au commerce extérieur risque de porter atteinte à la conduite de leurs missions.

Education nationale, enseignement supérieur et recherche

I - ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard DELONG

Après plusieurs années de forte croissance des crédits (4,2 % en 1996, 4,3 % en 1995, 3,8 % en 1994) les moyens inscrits au projet de budget de l'enseignement scolaire pour 1997 ralentissent pour la première fois leur progression avec un budget en hausse de **1,5 % seulement (277,2 milliards de francs** contre 273 milliards en 1996) dans un contexte de restriction budgétaire. Ce ralentissement illustre **l'attention portée à la démographie** dans l'enseignement scolaire et aux nécessaires adaptations qui doivent y répondre en matière d'effectifs enseignants.

Dans l'enseignement primaire, le nombre d'élèves a baissé de près de 200 000 entre la rentrée 1990 et la rentrée 1996, dont 74 000 au cours des deux dernières années. La baisse attendue pour la prochaine rentrée est de 59 000 élèves. On escompte par ailleurs une diminution des effectifs d'élèves des écoles de 264 000 élèves dans les cinq prochaines années.

Dans le second degré, les collèges perdront à la rentrée 1997 18 400 élèves après en avoir perdu plus de 25 000 en 1996. En revanche, les effectifs des lycées s'accroîtront de plus de 27 000 élèves en 1997.

La poursuite de la baisse du nombre d'élèves dans les écoles et les collèges permet, à budget quasiment constant, de poursuivre l'amélioration des conditions d'accueil dans tous les niveaux d'enseignement et de redéployer des emplois vers l'enseignement supérieur.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

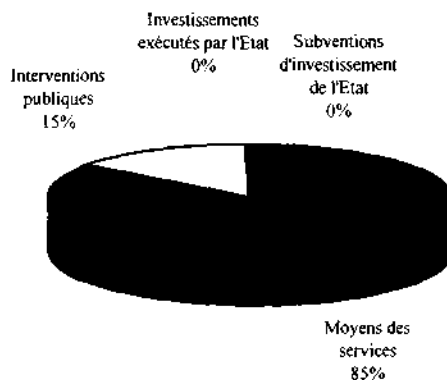
Les crédits de l'éducation nationale prévus dans le projet de budget pour 1997 s'élèvent à **277,2 milliards de francs**, en progression de **1,5 %** par rapport aux crédits votés pour 1996.

Les crédits se répartissent comme suit :

(En millions de francs)

Nature des crédits	LFI 96	PLF 1997	Variation en %
TITRE III - moyens des services	231 160,2	235 696,3	+ 1,96
TITRE IV - interventions publiques	41 127,3	40 786,4	- 0,83
Total des dépenses ordinaires	272 287,5	276 482,7	+ 1,54
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (CP)	702,2	583,2	- 16,94
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (CP)	154,2	126,8	- 17,75
Total des dépenses en capital	856,3	710	- 17,09
TOTAL DO + CP	273 143,9	277 192,7	+ 1,48
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (AP)	729,1	612,0	- 16,05
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (A)	127,3	87,97	- 30,87
TOTAL AP	856,3	700,0	- 18,25

Répartition des crédits par nature des crédits



La part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat continue cependant de croître et atteindra **17,9 %** en 1997 contre 15,8% en 1989.

La comparaison entre la progression du budget de l'enseignement scolaire et la stagnation des charges de l'Etat en francs courants montre ainsi la poursuite de l'effort réalisé en faveur de l'enseignement scolaire.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budget de l'enseignement scolaire :	184	200	218	227	242	251,3	262,2	273,1	277,1
Accroissement en %	5,1	8,6	8,8	4,1	6,9	3,8	4,3	4,2	1,5
Budget de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur :	209,2	227,4	248,3	262,5	281,7	291,5	304,4	317,4	324,2
Accroissement en %	5,7	8,7	9,2	5,7	7,3	3,5	4,4	4,3	2,04
Budget de l'Etat :	1.164	1.233,8	1.294	1.337	1.402	1.455,5	1.486,1	1.551,9	1.552,9
Accroissement en %	1,8	6,0	4,9	3,3	4,9	3,8	2,1	4,4	0,1
Part du budget de l'enseignement scolaire dans le budget de l'Etat en %	15,8	16,2	16,8	17	17,2	17,3	17,6	17,6	17,9

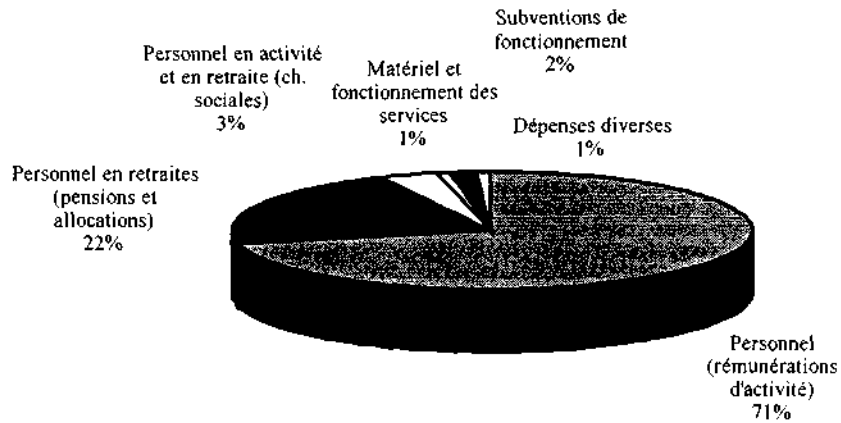
A. ANALYSE DES CREDITS PAR NATURE

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **276,5 milliards**, soit 1,5 % de plus que l'an dernier et représentent la quasi totalité (99,7 %) des crédits demandés pour l'éducation nationale. Plus de 80 % de ces dépenses sont consacrées au personnel de l'enseignement

Les **moyens des services** (titre III) qui sont constitués à 96 % par des dépenses de personnel (223 milliards de francs) s'établissent à **235,7 milliards de francs** en augmentation de 2 %. Ils représentent 85 % des dépenses ordinaires.

Moyens des services



Les crédits d'intervention publique (titre IV) représentent, avec 40,7 milliards de francs, 14,7 % du budget du ministère, soit un potentiel d'intervention en légère baisse par rapport à l'an dernier (- 0,8 %). Ils se répartissent comme suit :

	Crédits votés 1996	Total pour 1997	Variation 97:96 en %
INTERVENTIONS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES (en millions de francs)			
Dépenses d'éducation de la Polynésie française et de la Nouvelle Calédonie	109,98	104,60	-4,9%
Contribution de l'Etat aux dépenses de personnel de l'enseignement primaire public en Nouvelle-Calédonie et Mayotte. Ecoles	344,87	356,59	3,4%
Total	454,85	461,19	1,4%
ACTION EDUCATIVE ET CULTURELLE			
Etablissements d'enseignement privé sous contrat. Rémunérations des personnels enseignants	30 915,41	31 109,51	0,6%
Contribution de l'Etat au fonctionnement des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association	4 641,96	4 630,57	-0,2%
Etablissements d'enseignement privés. Autres subventions	321,15	311,74	-2,9%
Contribution de l'Etat aux dépenses de transports scolaires	565,38	588,98	4,1%
Pré-recrutement et formation initiale des maîtres du premier et du second degrés	833,65	347,36	-58,3%
Bourses et secours d'études	3 088,38	3 044,34	-1,4%
Interventions diverses	306,33	292,70	-4,5%
Total	40 672,46	40 325,19	-0,9%

2. Les dépenses en capital

Les crédits de paiement ne s'élèveront en 1996 qu'à 710 millions de francs, en diminution de 17 % par rapport à 1995. Cette diminution affecte aussi bien les investissements effectués directement par l'Etat que les subventions d'investissement accordées par l'Etat qui avaient déjà fortement diminué l'an dernier (- 14 %).

	Crédits votés 1996	Total pour 1997	Variation 97/96 en %
<i>INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT</i>			
(en millions de francs)			
EQUIPEMENT CULTUREL ET SOCIAL			
Administration générale et établissements d'enseignement à la charge de l'Etat. Achèvement d'opérations sur équipements décentralisés	324,66	280,22	-13,7%
Dépenses pédagogiques. Technologies nouvelles : premier équipement en matériel	377,50	303,00	-19,7%
Sous-Total	702,16	583,22	-16,9%
<i>SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENTS ACCORDEES PAR L'ETAT</i>			
EQUIPEMENT CULTUREL ET SOCIAL			
Subventions d'équipement à caractère éducatif et social	154,15	126,78	-17,8%
TOTAL	856,31	710,00	-17,1%

Les autorisations de programme sont également en forte baisse (- 18 %) alors qu'elles avaient connu une quasi-stabilité l'an dernier. Elles s'établissent à 700 millions de francs.

B. ANALYSE DES CREDITS PAR AGREGATS

Le budget de l'enseignement scolaire est constitué de quatre agrégats :

- « Administration et interventions »,
- « Enseignement primaire »,
- « Enseignement secondaire »,
- « Établissements publics ».

L'évolution des crédits alloués à ces actions est retracée dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

Nature des actions (crédits de paiement)	Budget voté 1996	Projet de budget 1997	Variation en %	Part en %
Administration et interventions	108 178,1	111 022,6	+ 2,63	39,03
Enseignement primaire	55 472,7	55 495,97	+ 0,04	20,02
Enseignement secondaire	108 569,5	109 755,4	+ 1,09	39,60
Etablissements publics	923,6	918,7	- 0,53	0,33
Total	273 143,9	277 192,6	+ 1,48	100,00

1. Administration et interventions

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'investissement au titre :

- de l'administration centrale ;
- des services académiques (rectorats et inspections académiques) ;

et les dépenses mises, de par la loi, à la charge de l'Etat au titre des établissements privés sous contrat.

Mesurée en termes de crédits disponibles sur l'année (dépenses ordinaires plus crédits de paiement) cette action représente près de 40 % du budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés s'élèvent en 1997 à 111 milliards de francs contre 108,2 en 1996, soit une hausse de 2,55 %. Ils sont presque exclusivement composés de dépenses ordinaires.

Les mesures nouvelles concernant les dépenses ordinaires de cet agrégat se traduisent par une augmentation des crédits du titre III de 188,6 millions de francs (dont 148 millions de francs au titre des dépenses de fonctionnement) et une augmentation des crédits du titre IV de 175,3 millions.

2. L'enseignement primaire

Cette agrégat représente 20 % du projet de budget pour 1997. Il regroupe l'ensemble des moyens que le ministère de l'Education nationale consacre à l'enseignement primaire. Les crédits qui lui sont affectés sont en quasi stagnation à **55,4 milliards de francs**.

Les crédits alloués aux mesures nouvelles du titre III diminuent de près de 192 millions de francs après avoir augmenté de 58 millions de francs en 1996.

Les crédits du titre IV enregistrent des mesures nouvelles négatives pour 74 millions de francs en raison de la révision des services votés.

3. L'enseignement secondaire

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens que le ministère de l'Education nationale consacre à l'enseignement secondaire dont relèvent essentiellement les collèges, les lycées, les lycées professionnels, les établissements d'enseignement spécialisé, les sections de techniciens supérieurs (STS) et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE).

L'enseignement secondaire représente 39,6 % du projet de budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés atteignent **109,7 milliards de francs** en 1997, en augmentation de 1,09 %.

Les mesures nouvelles du titre III s'élèvent 1,32 milliard de francs pour tenir compte de la situation réelle des personnels à compter du 1^{er} janvier 1997.

Les crédits du titre IV sont en décroissance de 7,5 % par rapport à 1996. La diminution des crédits de 275 millions de francs se décompose en mesures nouvelles négatives à hauteur de 120,7 millions de francs et en révision des services votés de 154 millions de francs.

4. Les établissements publics

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens consacrés par le ministère de l'Education nationale aux établissements publics placés sous sa tutelle :

- office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ;

- centre national et centres régionaux de documentation pédagogique (CNDP-CRDP) ;

- centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ;

- centre international d'études pédagogiques (CIEP).

Les subventions accordées par l'Etat pour l'équipement des établissements publics administratifs sont quasiment divisées par 10, passant de 8,25 millions de francs à 860 000 francs. En revanche, les investissements directs de l'Etat destinés aux travaux de construction et de maintenance des établissements publics administratifs bénéficient de 2,5 millions de francs supplémentaires. Le solde des dépenses en capital est donc négatif de 5,75 millions de francs.

C'est ce qui explique la diminution des crédits de cet agrégat de 0,53 % avec **918,7 millions de francs** de crédits disponibles pour 1997, contre 923,5 en 1996. Ils avaient déjà déchu de 2,9 % en 1996.

C. LES EMPLOIS

1. L'adaptation de l'effectif d'enseignants à la démographie

Les moyens dégagés par la nouvelle diminution des effectifs en collèges à la rentrée 1997 (- 18 400), qui fait suite à celle attendue à l'occasion de la présente rentrée (- 20 200) permettront de faire face, à moyens constants, aux besoins en lycées (+ 27 000) et dans les classes post-baccalauréat (+ 27 700), et d'améliorer les conditions d'encadrement des établissements situés en zones défavorisées.

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit ainsi la **création de 313 emplois nouveaux**, dont 250 emplois destinés à améliorer les conditions d'encadrement des élèves et à prévenir les phénomènes de violence à l'école (150 emplois de maître d'internat et 100 emplois de conseiller principal d'éducation), et 50 emplois médico-sociaux.

Pour accompagner la décroissance du nombre d'élèves dans le premier et le second degré, la **suppression de 5.229 emplois** est prévue selon la décomposition ci-après :

- 3 175 emplois de stagiaires ;
- 1 010 emplois d'assistants étrangers ;
- 900 emplois de personnels enseignants des premier et second degrés (400 emplois au titre du seul congé de mobilité) ;
- 144 emplois de personnels ATOS et divers ;

Ces suppressions d'emplois n'affectent pas les moyens dévolus à l'encadrement des élèves puisqu'elles concernent soit le recrutement de nouveaux maîtres (emplois de stagiaires), soit des moyens d'accompagnement (assistants étrangers), soit des moyens consacrés à la formation des personnels (congrés mobilité), soit encore des moyens en personnels administratifs implantés à l'administration centrale ou dans les services déconcentrés, à l'exclusion des établissements scolaires.

Ainsi, le resserrement de la politique de recrutement se traduit-elle par la suppression de 500 emplois d'élèves du cycle préparatoire et de 1 700 emplois de professeur des écoles stagiaire (sur 12 590 emplois de professeur des écoles stagiaire ouverts en 1996) dans le premier degré, et par la suppression de 975 emplois de professeurs stagiaires (sur 13 080 emplois de professeurs stagiaires ouverts en 1996) dans le second degré, soit un **ajustement de l'ordre de 10 %** globalement.

En outre, le projet de budget pour 1997 prévoit en application du principe de parité posé par la loi, la **suppression de 360 contrats de maître de l'enseignement privé** à compter du 1^{er} septembre 1997 (dont 203 contrats de stagiaires et 80 contrats au titre du congé de mobilité).

Enfin, le projet de budget pour 1997 prévoit la création, par transformation, de 31 emplois de professeur des écoles maître-formateur en arts plastiques et en éducation musicale, afin de promouvoir, dans le cadre des nouveaux programmes de l'école, le développement de l'enseignement et de la pratique des activités artistiques.

2. Les conséquence de la démographie sur l'encadrement des élèves

Dans le **premier degré**, l'évolution démographique qui s'accompagne depuis 1993 d'une politique conduisant à privilégier l'implantation des emplois d'enseignants dans les classes devant élèves a permis à la fois :

- de baisser le nombre d'élèves par classe. Conformément à l'objectif n° 13 du nouveau contrat pour l'école, l'effectif moyen des classes de maternelles qui était de 30 en 1993 est ramené à 26 en zones d'éducation prioritaire (ZEP) à la rentrée 1996 et sera de 25 à la rentrée prochaine.

- d'augmenter le nombre de classes ;
- d'accroître les décharges accordées aux directeurs d'écoles ;
- de maintenir le moratoire dans les zones rurales et de montagne.

Dans le **second degré**, l'évolution de la démographie des collèges et des lycées permet à la fois :

- de faire face aux besoins des lycées et des classes post-baccalauréat ;

- d'abaisser le nombre moyen d'élèves par classe, notamment dans les établissements situés dans des zones difficiles ;

- de mettre en oeuvre la rénovation pédagogique des collèges et des lycées qui favorise l'enseignement en petits groupes (modules, travaux pratiques au lycée, nouvelle organisation de la classe de 6^{ème} au collège) et l'offre d'options au lycée comme au collège (nouvelle option latin en classe de 5^{ème}).

3. Les services administratifs

➤ Les établissements scolaires

Dans un contexte de quasi-stagnation des effectifs d'élèves attendus à la rentrée de 1997 dans les collèges et lycées, les moyens en emplois ouverts au budget de 1996 sont reconduits en 1997 et bénéficient, par mesures de transformation, de **requalifications fonctionnelles** intéressant principalement les métiers de gestion (+ 110 emplois d'attaché ou de secrétaire d'administration scolaire et universitaire) et l'encadrement des laboratoires (+ 50 emplois de technicien ou d'aide de laboratoire).

➤ Les services académiques

Les effectifs des personnels administratifs affectés dans les services académiques sont **diminués de 56 emplois** (soit 2 emplois par académie en moyenne) au titre des économies budgétaires et compte tenu des gains de productivité permis par la modernisation de ces services.

En contre-partie, les personnels sur lesquels pèsent les responsabilités les plus lourdes voient leur **situation améliorée** par le biais d'abondement de leur régime indemnitaire (0,3 MF), soit sous forme d'ouverture de leurs perspectives de carrière (pyramidage du grade d'attaché principal d'administration scolaire et universitaire et des corps d'infirmières et d'assistantes sociales et 60 emplois transformés pour 2,6 MF).

➤ L'administration centrale

Dans le cadre de la réforme de l'Etat, le Gouvernement a lancé un processus de profonde modernisation des administrations centrales, dont les

missions seront recentrées sur l'essentiel, avec un triple souci de coordination, d'allègement et de déconcentration. L'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale s'inscrit pleinement dans ce processus. Le regroupement de ces structures permettra de **supprimer en 1997, 90 emplois** de personnel ATOS. En contrepartie, **10 emplois de contrôleur de gestion et 3 emplois d'inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale** sont créés afin d'améliorer les capacités d'évaluation et de pilotage de l'administration centrale.

Il est également prévu d'améliorer la situation des personnels en fonction à l'administration centrale, soit par abondement de leur régime indemnitaire (+ 1,22 MF), soit par ouverture de leurs perspectives de carrière (34 transformations d'emploi en catégories A, B et C pour 1,32 MF).

II. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE DURANT LA PROCHAINE DECENNIE

Les prévisions révèlent une diminution globale des effectifs qui varie cependant beaucoup d'un cycle à l'autre. La diminution est réelle dans les écoles maternelles et primaires, où, selon les prévisions du ministère, la chute de 31 000 élèves à la dernière rentrée passera à près de 60 000 élèves à la prochaine. Elle est prévisible aussi dans les collèges où la perte de 19 000 élèves en 1995 devrait se poursuivre avec 25 000 élèves de moins en 1996 et sans doute 22 000 l'année suivante. En revanche, les lycées devraient accueillir 23 000 élèves supplémentaires et 29 000 en 1997.

En outre, les effets de masse cachent d'importantes disparités géographiques et sociales.

A. LE PREMIER DEGRE

Dans le premier degré, le résultat des projections est surtout dépendant de la démographie et de la demande sociale (particulièrement des taux de scolarisation à deux ans). La diminution des redoublements influe également sur l'évolution des effectifs d'élèves, mais dans une moindre mesure.

Les différentes hypothèses retenues conduisent à prévoir une **diminution importante des effectifs de l'ensemble du premier degré**, public et privé, de l'ordre de **295 000 élèves en dix ans**, soit une baisse de plus grande ampleur que celle constatée pendant les dix dernières années (- 162 000 élèves). La presque totalité de la baisse (- 260 000 élèves) devrait

avoir lieu entre 1995 et 2000. Toutefois, si la légère reprise de la natalité devait se confirmer, 2004 pourrait marquer l'arrêt de cette baisse et le début d'une lente progression.

Durant les vingt dernières années, le nombre des élèves scolarisés dans l'ensemble du premier degré a diminué de plus de 900 000 pour un total actuel de 6 500 000 environ.

Le tableau ci-après indique l'évolution du nombre d'élèves scolarisés dans le primaire depuis 1991 et les prévisions pour la rentrée 2000.

en milliers (France métropolitaine - Public + privé)

1991-1992	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	2000-2001
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Préélémentaire	2 558,8	2 549,6	2 548,50	2 530,9	2 500,8	2 454,3	2 415,7	2 454,6
CP - CM2	4 028	3 984,2	3 943,2	3 947,5	3 945,2	3 935,9	3 908,3	3 743,1
CLIN + Adapt. + CLIS ¹	81,80	76,20	70,00	65,10	60,80	54,80	51,10	45,30
Total 1er degré	6 668,6	6 610	6 561,7	6 543,5	6 506,8	6 445	6 376,1	6 243
Evolution en milliers	-36,20	-58,60	-48,30	-18,20	-36,70	-61,80	-69,9	-263,8 ²

¹ Les classes d'initiation (CLIN) ont été créées pour recevoir des élèves de nationalité étrangère non francophone.

Les classes d'adaptation sont destinées à accueillir des enfants qui rencontrent des difficultés au niveau de l'enseignement élémentaire.

Les classes d'intégration scolaire (CLIS) accueillent des élèves présentant un handicap physique, sensoriel ou mental, mais pouvant tirer profit, en milieu scolaire ordinaire, d'une scolarité adaptée à leur âge, à leurs capacités, à la nature et à l'importance de leur handicap.

² Evolution 1995-2000

B. LE SECOND DEGRE

Dans le second degré, le résultat des projections est principalement dépendant de la démographie. Les générations qui entreront au collège pendant la prochaine décennie sont nées et donc leurs effectifs sont, aux migrations avec l'étranger près, connus. Désormais, chaque collégien est appelé à suivre le cursus complet du premier cycle et l'orientation vers la seconde semble avoir atteint un palier.

L'effet de la variation de la taille des différentes générations est sensible : durant les années 1990, les générations arrivant au lycée sont en moyenne moins nombreuses que pendant les années 1980. Ainsi, malgré de nouveaux progrès dans l'accès au niveau du baccalauréat, ce « répit »

démographique a abouti, ces dernières années, à une baisse des effectifs du second cycle général et technologique.

Sur l'ensemble des établissements du second degré dépendant du ministère de l'éducation nationale, non compris les sections d'apprentissage et classes de l'enseignement supérieur, **les effectifs devraient diminuer de 48 600 élèves d'ici la rentrée 2000**, pour s'établir à 5 490 700, soit une baisse de 0,9 %. A l'horizon 2005, la baisse s'accélérait et entraînerait **186 300 élèves en moins** entre les rentrées 2000 et 2005, soit - 3,4 %. **Durant la dernière décennie, la croissance a été de 90 000 élèves.**

En tenant compte des apprentis des futures sections implantées dans les lycées professionnels et de l'accueil des élèves prévu dans le cadre de la loi quinquennale sur l'emploi, la diminution des effectifs serait limitée à 25 000 entre 1995 et 2000 et à 175 000 entre 2000 et 2005.

Le tableau ci-après illustre l'évolution du nombre d'élèves scolarisés dans le second degré et les prévisions pour la rentrée 2000.

en milliers (France métropolitaine - Public + privé)

1980- 1981	1985- 1986	1991- 1992	1992- 1993	1993- 1994	1994- 1995	1995- 1996	2000- 2001
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Premier cycle	3 137,9	3 346,9	3 167,8	3 228,3	3 284,7	3 285,4	3 261,6	3 196,1
Second cycle professionnel	773,2	805,8	687,2	677,7	682,3	684	688,6	682,7
Second cycle général et technologique	1 102,6	1 207,6	1 575,9	1 552,8	1 529,5	1 499,8	1 482,1	1 507,1
Total 2nd degré hors enseignement adapté	5 013,7	5 360,3	5 430,9	5 458,8	5 496,5	5 469,2	5 432,3	5 385,9
Evolution en milliers	18,60	346,60	70,60	27,90	37,70	-27,30	-36,90	-46,40

Total 2nd degré (avec enseignement adapté¹)	5 136,7	5 489,1	5 550,2	5 579	5 617,2	5 590,5	5 539,4	5 490,7
Evolution en milliers		352,40	61,10	28,80	38,20	-26,70	-51,10	-48,6

¹ Enseignements adaptés du second degré : Sections d'éducation spécialisée (SES) et sections d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), groupes de classes-ateliers (GCA) et lycées d'enseignement adapté (LEA et ex-EREA).

C. UN BESOIN DE 29 500 NOUVEAUX ENSEIGNANTS CHAQUE ANNEE DE 1998 A 2002

Le **besoin annuel** de nouveaux enseignants sera de **31 800 en moyenne durant la prochaine décennie**, un peu moindre en début de période (29 470). Ces besoins correspondent principalement aux remplacements des départs d'enseignants actuellement en service dans les écoles, les collèges et les lycées publics ou privés.

Dans le **premier degré**, environ **16 250** enseignants cesseront leur activité ou en changeront de 1998 à 2005. En début de période, de 1998 à 2002, ils sont moins nombreux, en moyenne 15 300 par an.

Dans les **lycées et collèges** publics, l'exercice de projection tendancielle conduit à un besoin annuel de **11 030** nouveaux enseignants de 1998 à 2002 : 8 508 dans les disciplines d'enseignement général et 80 en documentation.

Le tableau ci-après retrace l'évolution comparée de la population scolaire et du nombre d'emplois budgétaires d'enseignants :

	Premier degré	Second degré	TOTAL
1988			
Elèves	+ 19 300	+ 15 500	+ 34 800
Emplois		+ 2 947	+ 2 947
Taux d'encadrement	23,9	14,2	18,4
1989			
Elèves	+ 21 700	+ 23 000	+ 44 700
Emplois	+ 800	+ 5 150	+ 5 900
Taux d'encadrement	24	14	18,3
1990			
Elèves	+ 6 800	+ 31 300	+ 38 100
Emplois	+ 500	+ 4 500	+ 5 000
Taux d'encadrement	24,1	13,9	18,2
1991			
Elèves	- 29 700	+ 43 900	+ 14 200
Emplois	+ 400	+ 4 080	+ 4 480
Taux d'encadrement	24,1	13,9	18,1
1992			
Elèves	- 48 100	+ 36 700	- 11 400
Emplois	+ 100	+ 3 500	+ 3600
Taux d'encadrement	24	13,8	18,1
1993			
Elèves	- 39 100	+ 42 800	+ 3 700
Emplois	+ 500	+ 4 300	+ 4 800
Taux d'encadrement	23,9	13,8	18
1994			
Elèves	- 8 200	- 8 000	- 16 200
Emplois	0	+ 2 717	+ 2 717
Taux d'encadrement	23,9	13,7	17,9
1995			
Elèves	- 24 300	- 18 900	- 43 200
Emplois	0	+ 1 747	+ 1 747
Taux d'encadrement	23,8	13,6	17,8
1996			
Elèves	- 50 100	+ 4 500	- 45 600
Emplois		+ 1 000	+ 1 000
Taux d'encadrement	23,6	13,5	17,7
1997			
Elèves	- 59 300	+ 8 700	- 50 600
Emplois	- 500	0	- 500
Taux d'encadrement	23,4	13,6	17,6

III. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

A. DES MOYENS NOUVEAUX CIBLES SUR DES OBJECTIFS PRIORITAIRES

1. L'amélioration des conditions de vie et d'accueil dans le cadre du « nouveau contrat pour l'école »

Les mesures nouvelles du projet de budget pour 1997 qui s'inscrivent dans la loi de programmation du Nouveau contrat pour l'école adoptée en juillet 1995, traduisent tout d'abord le souci de privilégier l'amélioration des conditions de vie et d'accueil des élèves dans les établissements en tenant compte des difficultés que rencontrent les moins favorisés d'entre eux.

- dans le cadre de la politique gouvernementale pour **prévenir la violence** mise en place en 1996, le projet de loi de finances pour 1997 a inscrit la dotation de 250 emplois supplémentaires (150 emplois de maître d'internat et de surveillant d'externat, et 100 emplois de conseiller principal d'éducation) ainsi que l'ouverture d'un crédit de 29,4 millions de francs pour la rémunération d'appelés du contingent dont l'effectif est porté de 2 500 à 4 700 dans les établissements scolaires ;

- la contribution du ministère de l'Education nationale au dispositif « **Ecole ouverte** » est portée de 4 à 12 millions de francs (+ 8 MF) ; ce dispositif permet d'accueillir les élèves qui le désirent dans certains établissements scolaires pendant les vacances scolaires.

- le **fonds social collégien** est doté de 30 millions de francs supplémentaires ce qui le porte à 180 millions de francs ; mis en place à la rentrée 1995, ce fonds permet aux chefs d'établissement d'intervenir pour que les difficultés financières que pourraient rencontrer certaines familles ne nuisent pas à la scolarité de leurs enfants (aide exceptionnelle, soit financière, soit en nature, pour faire face à tout ou partie des dépenses relatives aux frais d'internat, de demi-pension ou de transport et de sorties scolaires, à l'achat de vêtements de travail, de matériel professionnel ou de sport, de manuels ou de fournitures scolaires). Il vient compléter le dispositif du fonds social lycéen

créé en 1991 dans le cadre du plan d'urgence pour les lycées dans les établissements d'enseignement publics.

- le régime des **bourses servies aux élèves de lycées** est amélioré (+ 26 millions de francs) afin de tenir compte de l'accroissement des effectifs d'élèves et d'améliorer l'aide servie aux boursiers de lycée à compter du 1^{er} septembre 1997.

- les **exonérations de frais de pension** au bénéfice des familles dont un enfant est scolarisé en école régionale du premier degré ou en lycée d'enseignement adapté sont accrues (+ 2 millions de francs) ;

- 9 millions de francs sont inscrits pour la **vaccination** des élèves contre l'hépatite B ;

- enfin, en application des mesures n° 119 et 120 du nouveau contrat pour l'école, il est prévu d'affecter un emploi d'infirmière dans chaque établissement scolaire accueillant plus de 500 élèves et 2 emplois d'assistantes sociales dans chaque bassin de formation ; le projet de loi de finances pour 1997 poursuit ces objectifs en autorisant la création de **30 emplois d'infirmières et 20 emplois d'assistantes sociales**.

2. La modernisation des services

- l'**informatique de gestion** est dotée de 30 MF de moyens nouveaux mais un ajustement des crédits au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement se traduit par une diminution des services votés de 48 MF, soit un solde de - 18 MF pour un montant total de crédits de 337 MF en 1997 ;

- le développement des actions de l'**ONISEP** (+ 1,95 MF) et du **CNED**, dont les moyens sont accrus de 8 emplois, non budgétaires, supplémentaires (+ 0,53 MF).

- l'entrée en service, sur le site du Futuroscope à Poitiers, de la nouvelle **Ecole supérieure des personnels d'encadrement du ministère de l'Education nationale** (mesure n° 95 du nouveau contrat pour l'école), dotée en 1997 de 25,32 millions de francs, dont 1,4 millions de francs de mesure nouvelle à compter du 1^{er} janvier 1997 (soit un budget de 28,12 millions de francs en année pleine).

3. La situation spécifique des territoires d'outre-mer

Le projet de budget pour 1997 prend en considération la situation spécifique des TOM qui continuent à connaître **de fortes progressions de leurs effectifs d'élèves**. A ce titre, l'ouverture de **10 millions de francs** supplémentaires pour le premier degré à **Mayotte** est prévue, ainsi qu'une mesure de 1,35 millions de francs pour le second degré en Polynésie française, et qu'une dotation de 2,78 millions de francs pour la création de nouveaux établissements du second degré à Mayotte (après 2,17 MF en 1996).

4. Des crédits d'investissement en diminution

Les crédits d'investissement incluent :

- dans le primaire : les crédits d'équipement pédagogique des écoles régionales du premier degré (ERPD) et des établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) ;

les subventions d'investissements accordés à certaines collectivités territoriales d'outre-mer pour la construction d'écoles ;
- dans le secondaire : les crédits à la charge de l'Etat en matière d'équipement pédagogique des établissements publics locaux d'enseignement (premier équipement matériel et technologies nouvelles). Une partie de ces dotations fait l'objet d'engagements dans le cadre de contrats de plan entre l'Etat et les régions ;

les crédits et subventions d'investissement des établissements d'enseignement restés à la charge de l'Etat en métropole et dans les TOM ;

la dotation d'équipement de la Polynésie française pour les établissements d'enseignement du second degré ;
- les crédits et subventions destinés à la construction, la rénovation, l'entretien et l'équipement des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat.

Dans le projet de budget pour 1997, les **crédits d'investissement régressent de 17 % en crédits de paiement** avec **710 millions de francs** (contre 856 MF en 1996) et de 18,2 % en autorisations de programme avec 700 millions de francs (contre 856 MF en 1996).

Les diminutions en AP et CP des chapitres 56-01 et 56-37 sont dues essentiellement à la décision prise par le Premier ministre dans sa lettre du 22 mai 1996 relative au mandat de préparation du projet de loi de finances pour 1997, « d'étaler sur une année supplémentaire tous les engagements pluri-

annuels de l'Etat, en particulier les contrats de plan Etat-régions et diverses lois de programmation ».

Ainsi, les crédits de paiement du chapitre 56-01 intitulé « Administration générale et établissements d'enseignements à la charge de l'Etat » sont-ils portés de 324,6 MF en 1996 à **280,2 MF** en 1997 (- 13,6%). La fusion des chapitres 56-01 et 56-33 (dont l'activité quasi-nulle ces dernières années témoignait de l'extinction progressive de son champ d'action) a permis de limiter l'apport de CP mesures nouvelles au chapitre 56-01. La diminution des crédits de paiement n'est donc pas significative du niveau des moyens dont ce chapitre disposera réellement en 1997.

Quant aux crédits de paiement du chapitre 56-37 « Dépenses pédagogiques. Technologies nouvelles : premier équipement en matériel », ils passent de 377,5 MF à **303 MF** (- 17 %). Les moyens disponibles seront destinés en priorité aux équipements nécessaires à la poursuite de la réforme des classes préparatoires aux grandes écoles, ainsi qu'à la réalisation des contrats de plan Etat-régions.

Enfin, les subventions d'équipement à caractère éducatif et social (chapitre 66-33) régressent de 17,7 % pour s'établir à **126,7 MF**.

Les dotations ainsi ouvertes devraient cependant permettre de faire face aux engagements de l'Etat prévus dans les contrats de plan Etat-Région et dans les conventions avec les territoires d'outre-mer.

B. UNE GESTION MAITRISEE DES EVOLUTIONS DU SYSTEME EDUCATIF

Compte tenu du contexte économique dans lequel s'inscrit le projet de loi de finances pour 1997, un certain nombre de **mesures d'économie** ont du être décidées en tâchant de rechercher la meilleure allocation possible des ressources et la satisfaction des besoins essentiels des élèves.

Ont ainsi été mobilisés en priorité les **crédits devenus sans objet ou ouverts dans un contexte de difficultés de recrutement des enseignants qui s'est aujourd'hui profondément transformé.**

Le principe de la **suppression de l'indemnité de première affectation** (72 millions de francs), destinée à favoriser le recrutement et l'affectation de nouveaux enseignants dans les académies déficitaires, a ainsi été arrêté dès 1994.

Cette décision a été rendue possible par la politique de recrutement poursuivie par le ministère de l'Education nationale et le succès que

rencontrent, auprès des étudiants, les concours enseignants. En 1996, il y avait en effet 154 000 inscrits pour 20 000 postes aux concours externes du second degré, et 67 000 inscrits pour 9 600 postes aux concours externes du premier degré.

Les mêmes raisons permettent de réduire de 146,3 millions de francs en 1997 le **dispositif de pré-recrutement des maîtres** des premier et second degrés. En tenant compte de l'incidence sur le budget pour 1997 de la mesure prévue en fraction d'année dans le budget de 1996 (- 340 MF), les crédits consacrés au pré-recrutement et à la formation initiale sont ainsi portés de 833,6 millions de francs à 347,4 millions de francs (- 58 %).

Sont cependant maintenues 1 000 allocations de première année d'IUFM destinées en priorité aux maîtres auxiliaires désireux de préparer un concours. Par ailleurs, les étudiants d'IUFM pourront, au même titre que les autres étudiants, bénéficier de bourses universitaires sur critères sociaux.

Enfin, des **mesures d'économies** sont arrêtées dans les domaines suivants :

- le fonctionnement des services : - 71,56MF, soit 3,5 % des crédits ouverts en 1996 (2 012 MF) ;

- le fonctionnement pédagogique : - 79,46 MF, soit 5 % des crédits ouverts en 1996 (1 497,37 MF) ;

- la formation continue : - 44,12 MF, soit 5 % des crédits ouverts en 1996 (801,91 MF) ;

- les interventions diverses : - 10 MF, soit 3 % des crédits ouverts en 1996 (303,33 MF).

Il convient également de noter que **les bourses et secours d'études voient leurs moyens régresser de 44 millions de francs** : il est prévu une économie de 117 MF en année pleine pour contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat ; cette économie, qui correspond à des **crédits qui ne seront pas consommés en gestion 1996**, est à peine compensée par les 30 MF et 26 MF de moyens nouveaux accordés respectivement au fonds social collégien (FSC) et aux lycéens boursiers ; + 16,9 MF proviennent de l'extension en année pleine de la mesure prévue dans le budget de 1996.

Au total, les crédits des bourses nationales passent de 3 088 millions de francs en 1996 à **3 044 millions de francs en 1997**. Ils avaient été augmentés de 11,61 millions de francs en 1996 pour tenir compte de l'accroissement des effectifs d'élèves.

La contribution totale du budget de l'enseignement scolaire à l'effort de maîtrise des finances publiques au titre du réexamen des services votés s'élèvera à **921,8 millions de francs** en 1997. Le tableau suivant récapitule les principales mesures d'économie :

Mesure	Emplois	Crédits
Suppression de 5 239 emplois budgétaires		- 220 382 946
	- 2 900	- 126 433 705
	- 1 175	- 52 351 063
	- 146	- 17 764 324
	- 1 010	- 22 736 110
	- 8	- 1 097 744
Réduction des moyens de fonctionnement		- 340 390 000
Réduction des moyens des établissements publics		- 9 166 537
Réduction des effectifs des établissements publics (suppression de 28 emplois non budgétaires)		- 3 198 338
Réduction des moyens d'intervention (dont la suppression de 360 contrats)		- 348 677 473
		- 24 610 473
		- 314 067 000
		- 10 000 000
TOTAL	- 5239	- 921 815 294

C. LA REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

L'application des divers plans de revalorisation des personnels de l'Éducation nationale et de l'accord du 9 février 1990 sur la réforme de la grille indiciaire de la fonction publique se traduit par des mesures d'un montant total de **354,8 millions de francs**, dont 297,27 millions de francs s'agissant des personnels de l'enseignement public (contre 523,46 millions de francs en 1996) et 57,53 millions de francs s'agissant des personnels de l'enseignement privé. **Au total, c'est près de un milliard de francs qui est consacré, en année pleine, à la revalorisation de la situation des personnels.**

1. La mise en oeuvre de la tranche 1997 des plans Jospin et Durafour

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit, pour l'application du plan de revalorisation de la fonction enseignante et du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, un crédit de 301,04 MF (contre 400,75 MF en 1996).

La principale mesure arrêtée en application de ces deux plans de revalorisation consiste dans le premier degré, en la poursuite de l'**intégration de 14 851 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (165,35 MF)**, dont 30 pour l'enseignement supérieur. Cette mesure est étendue aux personnels de l'enseignement privé pour 35,91 MF.

Dans le second degré, il s'agit notamment de la **transformation de 5 000 emplois de professeurs de lycée professionnel** de premier grade (PLP1) en emplois de professeurs de lycée professionnel de deuxième grade (PLP2) (44,39 MF), et de l'intégration de 1 512 adjoints d'enseignement, chargés d'enseignement d'éducation physique et sportive et conseillers d'éducation dans les corps de professeurs certifiés, professeurs d'éducation physique et sportive (EPS) et conseillers principaux d'éducation (11,13 MF). S'y ajoutent 107 intégrations au titre de l'enseignement supérieur. Ces mesures sont étendues aux personnels de l'enseignement privé pour 20,5 MF.

L'**application du protocole Durafour** aux personnels administratifs, techniciens ouvriers et de service (ATOS) et IATOS (23,75 MF) se traduit notamment par de nombreuses transformations d'emplois en catégorie B (création du nouveau 2^{ème} grade et du 3^{ème} grade), ainsi que par la fusion des corps de documentalistes et des chargés d'études documentaires.

De plus, les conséquences sur le corps des inspecteurs de l'Education nationale des mesures arrêtées dans le cadre de ce protocole pour les personnels enseignants, conduisent à la mise en application d'un plan pluriannuel d'amélioration de leurs perspectives de carrière. A ce titre, le projet de budget pour 1997 prévoit la transformation de 95 emplois d'IEN de classe normale ou hors classe en emplois d'IPR-IA, dont 47 à compter du 1^{er} janvier 1997 et 48 à compter du 1^{er} septembre 1997.

2. L'application des protocoles signés en 1993 et 1994

Plusieurs protocoles ont été signés en 1993 et 1994 avec les organisations syndicales. Leur mise en oeuvre se traduit par un ensemble de mesures s'élevant à 28,17 MF.

L'application du relevé de conclusions sur les professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) se traduit par la transformation de 1 500 emplois de PEGC en emplois de certifiés (13,29 MF). Cette mesure est étendue aux personnels de l'enseignement privé pour 1,12 MF.

Le **plan de revalorisation de la situation des chefs d'établissement** décidé à la fin de l'année 1994 se traduit par une nouvelle mesure qui prévoit de porter, respectivement à 37,5 % et 32,5 % de l'effectif total du corps des personnels de direction la 1^{ère} classe de la 1^{ère} et de la 2^{ème} catégorie (373 transformations d'emplois pour 13,76 MF).

D. LES MESURES SPECIFIQUES AU TITRE DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE

Comme chaque année, les maîtres de l'enseignement privé bénéficient de l'application de la **loi Guerneur** (principe de parité entre les enseignants du public et ceux du privé) qui se traduit par une mesure de 56,97 MF.

D'autre part, dans le cadre de l'accord du 11 janvier 1993, 4,7 MF sont ouverts pour l'organisation de la formation initiale des maîtres.

Enfin, au titre de la convention du 28 février 1995 entre l'Etat et l'enseignement privé de Wallis et Futuna, il est prévu l'intégration en 6^{ème} catégorie de 15 maîtres de la 5^{ème} catégorie (0,54 MF) ainsi que le recrutement de 20 maîtres en 6^{ème} catégorie (3,75 MF).

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. La nécessaire adaptation des effectifs de l'éducation nationale à l'évolution démographique dans le primaire et le secondaire

Votre rapporteur se félicite de la limitation de l'augmentation du budget de l'enseignement scolaire à 1,5 % cette année (contre 4,27 % en 1996). **Cet effort d'économies est tout à fait louable** et conforme au souhait exprimé par votre rapporteur lors de l'examen des crédits pour 1996 de redéployer les crédits de façon plus qualitative que quantitative.

Depuis 1990, les crédits du budget de l'Etat consacrés à l'éducation nationale sont passés de 200 milliards de francs à 273 milliards, ce qui

représente une augmentation en francs courants de plus de 36 %. **Aucun autre département ministériel n'a connu une évolution aussi favorable.**

Il convenait de récuser l'argument selon lequel la priorité attribuée à l'éducation nationale doit nécessairement se traduire par une augmentation des postes et des crédits et votre rapporteur se réjouit que le Gouvernement ait eu le courage de le faire. **Il approuve sans réserve l'adaptation du nombre d'enseignants au nombre d'élèves, dès lors qu'elle n'a pas pour conséquence une diminution du taux d'encadrement.** Il convient de noter à cet égard que, compte tenu des prévisions démographiques (prévisions que je rappellerai dans mon rapport), le nombre d'enseignants devrait encore diminuer dans les années à venir.

Dans cette optique, toutes les formules doivent également être envisagées pour éviter le maintien de collèges dont l'effectif n'atteint pas 50 élèves, en privilégiant le regroupement des classes plutôt que leur suppression. A cet égard, la polyvalence des établissements semble être une solution d'avenir pour tendre vers une utilisation optimale des capacités et des moyens. De même le rapprochement entre collèges et la création d'internats, notamment en milieu rural, doivent être encouragés.

Les effectifs des « brigades de remplacement » semblent également pouvoir diminuer compte tenu de la proportion élevée de remplaçants du premier degré (26 000) par rapport au nombre d'enseignants (260 000) et de la supériorité de l'offre par rapport aux besoins. Il est en effet rare que l'absentéisme atteigne 10 % sur une année scolaire.

2. Les mesures prises pour lutter contre l'échec scolaire doivent faire l'objet d'une évaluation systématique

Votre rapporteur se réjouit des mesures prises pour lutter contre l'échec scolaire dans le premier comme dans le second degré. Il approuve notamment le souci de **privilégier la prévention de l'échec scolaire plutôt que sa remédiation.**

La nouvelle organisation du collège en 3 cycles dans le cadre du Nouveau contrat pour l'école (cycle d'adaptation en 6^{ème}, cycle d'approfondissement en 3^{ème} et 4^{ème}, et cycle d'orientation en 3ème), les classes aménagées ou d'insertion à effectifs réduits, l'enseignement en modules au lycée et la mise en place de moyens nouveaux pour développer l'apprentissage, entre autres mesures, doivent permettre de mieux individualiser les parcours scolaires et d'adapter les enseignements à l'hétérogénéité des élèves et à la diversité des formes d'intelligences.

Il est cependant nécessaire d'évaluer systématiquement ces actions à l'aune des missions fondamentales de l'enseignement primaire et secondaire. A cet égard, votre rapporteur rappelle que le redoublement ne devrait pas être subi par les élèves comme une mesure de sanction à leur égard, mais interprété comme un sas ou un assouplissement, leur permettant d'acquérir les savoirs fondamentaux à leur propre rythme.

Votre rapporteur approuve également la décision de porter l'effort en priorité sur les quartiers les plus défavorisés du Pacte de relance pour la ville, avec notamment **l'expérimentation des nouveaux rythmes scolaires**, qui doit permettre de mieux encadrer les élèves en dehors du temps scolaire et de favoriser leur épanouissement personnel. Néanmoins, compte tenu du mode de financement de ces expériences, il est à craindre que seules les communes les plus riches et les mieux loties en équipements collectifs soient en mesure d'offrir un véritable choix d'activités culturelles et sportives aux élèves.

3. Un effort d'encadrement doit être porté sur les voies professionnelles et technologiques

La rénovation pédagogique des lycées mise en place à la rentrée 1992 semble avoir porté ses fruits. Les élèves sont de plus en plus nombreux à adopter les voies professionnelles et technologiques et les taux de réussite au baccalauréat technologique sont passés de 71 % en 1994 à plus de 78 % en 1996. **Les séries technologiques s'affirment de plus en plus comme des voies de réussite à part entière**, ce qui contribue à la réalisation d'un des objectifs majeurs de la rénovation pédagogique des lycées, à savoir le rééquilibrage des séries et leur égale valorisation.

Il semblerait cependant que le nombre de places en lycées professionnels soit insuffisant pour accueillir un nombre croissant d'élèves. En conséquence, **un redéploiement des postes d'enseignants vers ces lycées devrait être considéré.**

4. Le retour au versement direct des bourses de collège aux établissements

Le remplacement des bourses de collège par l'aide à la scolarité versée par les organismes débiteurs de prestations familiales depuis le 1^{er} septembre 1994 ne permet plus aux agents comptables de collège, jusqu'alors payeurs des bourses de premier cycle de prélever les frais de demi-pension sur le montant de l'aide scolaire due aux élèves. Or ces modalités de paiement sont parfois considérées comme un **facteur d'aggravation de la baisse de la**

fréquentation des cantines scolaires en collèges. Il conviendrait par conséquent de s'interroger sur l'opportunité de **revenir aux anciennes modalités de paiement.**

5. La crise d'autorité dans l'enseignement scolaire

Enfin, votre rapporteur constate avec regret l'insuffisante autorité de la hiérarchie dans l'enseignement secondaire. Les jugements des tribunaux administratifs ou du Conseil d'Etat qui désavouent les décisions des chefs d'établissement dans ce qu'il est convenu d'appeler les affaires du « voile islamique », laissent planer auprès de l'opinion publique une désastreuse **impression de cacophonie. L'autorité de l'Etat s'en trouve amoindrie**, ce qui n'est pas de nature à renforcer l'autorité des enseignants et des chefs d'établissement auprès des élèves. Cela est d'autant plus regrettable que les élèves ont de plus en plus besoin de repères. Il conviendrait donc que les autorités politiques et juridictionnelles s'entendent pour suivre une ligne cohérente en matière de laïcité.

Votre rapporteur se réjouit cependant de la décision du ministre de revaloriser la fonction de directeur d'école. Cinq décisions ont été prises le 24 octobre dernier pour :

- renforcer la formation initiale : sa durée passera de quatre à cinq semaines sur le temps de service ;
- améliorer la diffusion de l'information sur les conditions d'exercice de la responsabilité grâce à des guides de sécurité et de responsabilité ;
- améliorer le régime des décharges de service : toutes les écoles à 6 classes bénéficient d'une décharge partielle de 4 jours par mois au plus tard à la rentrée scolaire 1997 ;
- améliorer le traitement des chargés d'école et des directeurs d'école à travers l'octroi de 8 points supplémentaires dans le cadre des tranches de nouvelle bonification indiciaire et l'augmentation de l'indemnité de sujétions spéciales qui passe de 3.378 francs à 5.202 francs pour les directeurs d'école à 10 classes et plus.

En outre, la situation indemnitaire des directeurs de moins de 10 classes sera examinée, de même que l'ouverture du champ des décharges de service aux directeurs d'école à 5 classes, dans la limite des moyens budgétaires disponibles, lorsque les décharges partielles de service auront été attribuées à tous les directeurs d'école à 6 classes.

Education nationale, enseignement supérieur et recherche

II - ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Rapporteur spécial : **M. Jean-Philippe LACHENAUD**

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1997 s'élève à **47 milliards de francs¹** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une **progression de 5,45 %** par rapport à 1996, après une croissance de 4,5 % en 1996. **C'est la plus forte progression de tous les budgets pour l'année 1997.**

Cette hausse est à comparer avec une quasi-stagnation des moyens inscrits au budget de l'enseignement scolaire qui avec 277,2 milliards ne s'accroissent que de 1,5 %. Elle traduit la **priorité que le Gouvernement entend donner à l'enseignement supérieur au sein de l'éducation nationale.**

¹ Dans ce montant sont compris les crédits de la recherche universitaire qui sont inscrits par ailleurs au budget civil de la recherche et du développement

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

(En millions de francs)

Nature des crédits	LFI 96	PLF 1997	Variation en %
TITRE III - moyens des services	31 960,4	33 540,7	+ 4,94
TITRE IV - interventions publiques	7 801,7	7 993,6	+ 2,46
Total des dépenses ordinaires	39 762,0	41 534,3	+ 4,46
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (CP)	1 072,0	1 293,7	+ 20,68
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (CP)	3 738,0	4 173,2	+ 11,64
Total des dépenses en capital	4 810,0	5 467	+ 13,66
TOTAL DO + CP	44 572,0	47 001,1	+ 5,45
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (AP)	964,0	505,5	- 47,56
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (AP)	3 902,0	3 644,00	- 6,61
TOTAL AP	4 866,0	4 149,5	- 14,72

Les moyens des services passent de 32 milliards de francs à 33,5 milliards de francs soit une augmentation de 4,9 % tandis que les crédits d'intervention s'accroissent de 2,4 % en passant de 7,8 milliards de francs à 7,99 milliards de francs.

L'ensemble des **dépenses ordinaires** atteint **41,53 milliards de francs** (+ 4,4 %).

Avec **5,46 milliards de francs** de crédits de paiement inscrits pour 1997, les **dépenses en capital** bénéficient d'une croissance de leurs moyens de 13,6 % après avoir subi une légère diminution des crédits de paiement en 1996 (- 1,2 %). Après imputation de la dotation de 500 millions de francs ouverte par la loi de finances rectificative de décembre 1995 sur le chapitre 66-72 (maintenance des bâtiments) du budget voté pour 1996, l'augmentation des crédits de paiement consacrés aux dépenses en capital est limitée à 2,9 %.

En revanche, les autorisations de programme voient leur dotation diminuer de 14,7 % passant de 4,86 milliards en 1996 à 4,15 milliards de francs en 1997.

Les dotations prévues devraient néanmoins permettre de renforcer la sécurité des bâtiments universitaires.

Le tableau ci-après fait apparaître que la part du budget de l'enseignement supérieur dans le budget de l'Etat atteint un pourcentage inégalé depuis 10 ans (3 %). En 1997, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur représenteront 14,5 % de la totalité des crédits consacrés à l'éducation et à l'enseignement, contre 13,8 % en 1996.

en millions de francs

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	PLF 1997
Budget de l'enseignement supérieur :	22,8	25	27,4	30,7	36	39,5	40,2	42,2	44,5	47
croissement en %	5,4	9,6	9,5	12,0	17,2	9,6	1,9	4,9	4,5	5,5
Budget de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur :	197,9	209,2	227,4	248,3	262,5	281,7	291,5	304,4	317,4	324,2
croissement en %	4,2	5,7	8,7	9,2	5,7	7,3	3,5	4,4	4,3	2,04
Budget de l'Etat :	1.143,5	1.164	1.233,8	1.294	1.337	1.402	1.455,5	1.523,7	1.551,9	1.552,9
croissement en %	4,8	1,8	6,0	4,9	3,3	4,9	3,8	4,7	1,8	0,06
Budget ens. supérieur / Budget de l'Etat en %	2,00	2,15	2,23	2,38	2,7	2,82	2,77	2,77	2,84	3
Budget enseignement sup / Budget de l'Education en %	11,56	11,9	12	12,4	13,7	14	13,8	13,87	13,89	14,5

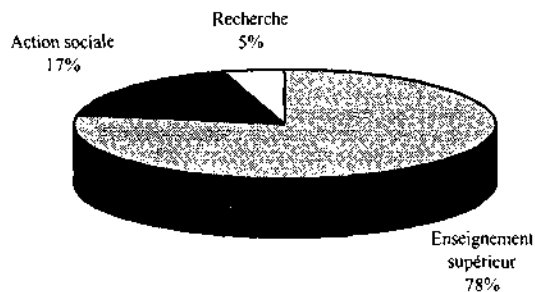
Les chiffres pour 1996 correspondent au budget voté.

II. PRESENTATION DES CREDITS PAR AGREGATS

Le budget de l'enseignement supérieur est composé de trois agrégats :

- l'agrégat « Enseignement supérieur » qui totalise 36,6 milliards de francs ;
- l'agrégat « Action sociale » dont les crédits s'élèvent à 8,17 milliards de francs ;
- et l'agrégat « Recherche » doté de 2,24 milliards de francs.

Répartition des crédits de l'enseignement supérieur par agrégat



1. Enseignement supérieur

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens en personnels et ceux consacrés au fonctionnement et à l'investissement dans les établissements d'enseignement supérieur.

(En millions de francs)

Enseignement supérieur	LFI 96	PLF 1997	Variation en %
TITRE III - moyens des services	31 008,7	32 572,5	+ 5,04
Personnel	25 380,4	26 683,9	+ 5,14
Fonctionnement	5 628,2	5 888,6	+ 4,63
TITRE IV - interventions publiques	473,7	425,1	- 10,26
Total des dépenses ordinaires	31 482,3	32 997,6	+ 4,81
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (CP)	1 060,0	1 283,7	+ 21,10
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (CP)	1 940,0	2 304,0	+ 18,76
Total des dépenses en capital	3 000,0	3 588	+ 19,59
TOTAL DO + CP	34 482,3	36 585,2	+ 6,10
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (AP)	952,0	495,5	- 47,95
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (A)	2 048,5	1 756,18	- 14,27
TOTAL AP	3 000,5	2 251,7	- 24,96

Les dotations couvrent :

- les crédits des **personnels** non enseignants et enseignants-chercheurs (y compris les primes d'encadrement doctoral) ainsi que les indemnités et prestations sociales, qui s'établissent à **26,7 milliards de francs** en 1997 (contre 25,4 milliards en 1996), en croissance de 5,14 % ;

- les **aides au pré-recrutement d'enseignants-chercheurs** qui, avec 206,7 millions de francs sont **en diminution de 46 millions de francs** en 1997 (- 18 %) dont 20 millions de francs au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat ;

- les dépenses d'informatique, de télématique et de **fonctionnement** dotées de **5,88 milliards de francs**, soit **271 millions de francs de plus qu'en 1996** (+ 4,6 %) ; cette hausse s'explique essentiellement par une augmentation de la subvention de fonctionnement aux établissements d'enseignement supérieur (+ 115 MF), par un abondement des subventions aux bibliothèques de 35 millions de francs et par la dotation de 100 millions de francs au titre du tutorat ;

- les dépenses d'intervention : avec **218,3 millions de francs**, elles sont en légère diminution malgré l'augmentation de la subvention aux établissements d'enseignement supérieur privé de 10 millions de francs :

- les **dépenses d'investissement** : le développement des universités dans le cadre des contrats de plan Etat-régions bénéficie de 486,4 millions de francs supplémentaires (chapitre 56-10), et la maintenance des bâtiments de 500 millions de francs au titre du plan sécurité (chapitre 66-72) ce qui porte les crédits d'investissements à **3,58 milliards de francs** en 1997, soit une hausse de 19 %. Néanmoins, après imputation de la dotation de 500 millions de francs ouverte par la loi de finances rectificative de décembre 1995 sur le chapitre 66-72 du budget voté pour 1996, **les dépenses d'investissement régressent de 6 %**.

Le tableau ci-dessous récapitule les emplois par grandes catégories :

Catégories d'emplois	1995	1996
Enseignants chercheurs	50 931	52 027
Enseignants du second degré et IUFM	12 193	13 529
Elèves (ENS et Ecole des Chartes)	2 954	2 954
Personnels contractuels	1 549	5 578
Personnels hospitalo-universitaires	3 986	0
Personnels associés à temps partiel	1 200	1 330
Ens. associés en médecine générale à temps partiel	21	37
TOTAL	72 834	75 455

2. Action sociale

Composé exclusivement de dépenses ordinaires, à hauteur de **8 174 millions de francs** en 1997 (+ 3,25 %), cet agrégat regroupe :

- les moyens de fonctionnement du Centre national des oeuvres universitaires et scolaires (CNOUS), des 28 centres régionaux (CROUS), de la Cité internationale universitaire de Paris et de l'Observatoire de la vie de l'Etudiant : **606 millions de francs** (+ 2,9 %) ;

- les crédits des bourses et secours d'études (chapitre 43-71) : **6 523 millions de francs** (+ 3,6 %) ;

- les crédits de fonctionnement réservés aux oeuvres sociales (chapitre 46-11) : l'augmentation de la subvention de fonctionnement des CROUS de 15 millions de francs porte les crédits de fonctionnement à **1 045 millions de francs** (+ 1,45 %) ;

L'ensemble des **crédits consacrés à l'action sociale** en faveur des étudiants est passé de 6 234 millions de francs en 1993 à 8 236 millions de francs en 1997, soit une **progression de 32 % en trois ans**. La part de l'action sociale dans le budget de l'enseignement supérieur atteint 17,52% en 1997.

Grâce à cet effort important, et malgré l'augmentation des effectifs, le pourcentage d'étudiants boursiers est passé de 15,3 % en 1991-92 à 17,9 % en 1995-96.

3. Recherche

Cet agrégat regroupe l'ensemble des actions en faveur de la recherche universitaire, dans les établissements relevant du Ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les crédits consacrés à cette action sont portés de 2 172 millions de francs à **2 240 millions de francs** (+ 3,15 %). Ils se répartissent comme suit :

(En millions de francs)

Nature des crédits	LFI 96	PLF 1997	Variation en %
TITRE III - Personnel	260,6	260,4	- 0,08
- Fonctionnement	102,1	101,7	- 0,37
Total des dépenses ordinaires	362,7	362,1	- 0,16
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (CP)	12,0	10,0	- 16,67
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (CP)	1 797,5	1 868,5	+ 3,95
Total des dépenses en capital	1 809,5	1 879	+ 3,81
TOTAL DO + CP	2 172,2	2 240,6	+ 3,15
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (AP)	12,0	10,0	- 16,67
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (A)	1 865,5	1 898,52	+ 1,77
TOTAL AP	1 877,5	1 908,5	+ 1,65

Les crédits d'investissement augmentent de 3,8 % (1 879 MF) en CP. Ils sont consacrés aux actions suivantes :

- constructions immobilières : 55 MF ;
- soutien des programmes de recherche : 1 601 MF de moyens nouveaux sont accordés à cette action ;
- maintenance des bâtiments : 71,7 MF de moyens nouveaux sont alloués pour l'entretien des laboratoires.

III. LES PRIORITES DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

A. L'AMELIORATION DES CONDITIONS D'ETUDE DEMEURE LA PRIORITE

La poursuite de l'amélioration des conditions d'études dans l'enseignement supérieur constitue la première priorité de ce budget, conformément aux engagements pris devant la communauté universitaire, dans le cadre des Etats Généraux de l'Université.

1. L'aide sociale

L'augmentation de **225,5 millions de francs** de l'enveloppe consacrée au **bourses** (+ 3,6 %) - dotée au total de **6,5 milliards de francs** - explique quasiment à elle seule la croissance des crédits du titre IV (interventions publiques). Cette enveloppe avait déjà augmenté de 482 millions de francs en 1996 (+ 8,7 %) et de 420 millions de francs en 1995. Ce nouvel accroissement permettra de **prendre en compte l'augmentation du nombre d'étudiants et des prix**.

Le budget des **oeuvres universitaires** (cités et restaurants) n'augmente quant à lui que de 15 millions de francs (+ 1,4 %) pour s'établir à **1,045 milliard de francs**, après avoir cru de 112 millions de francs en 1996. Cette légère hausse correspond à une augmentation de la subvention de fonctionnement des centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (CROUS).

L'ensemble formé par les bourses, les oeuvres sociales, les aides au pré-recrutement d'enseignants-chercheurs (en diminution de 18 % au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat) et les encouragements divers (218 millions de francs en baisse de 2 millions) constitue le **titre IV** représentatif des interventions publiques. Les crédits qui lui sont consacrés atteignent **7,99 milliards de francs** en 1997, en augmentation de 2,4 % par rapport à 1996, après avoir augmenté de 8,1 % en 1996.

2. Les moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement des établissements **augmentent de 250 millions de francs** en 1997 :

- 115 millions de francs pour la dotation globale de fonctionnement,
- 100 millions de francs pour le tutorat,
- et 35 millions de francs pour les bibliothèques.

Ces moyens supplémentaires devraient, selon le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, garantir le respect du plan de rattrapage et permettre de maintenir les acquisitions d'ouvrages et de périodiques, ainsi que de poursuivre la restructuration et l'informatisation des services documentaires.

La mesure concernant le **tutorat** est la première mise en application des orientations annoncées lors des Etats Généraux.

B. L'ADAPTATION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL A L'AUGMENTATION DU FLUX DES ETUDIANTS

Le projet de budget traduit, en second lieu, l'adaptation des effectifs des différentes catégories de personnels à l'augmentation du flux des étudiants (+ 12 500 en 1997, soit + 0,8 %), conformément au plan de rattrapage décidé en 1995. Ce plan garantit à chaque établissement d'enseignement supérieur d'atteindre d'ici 1999, 100 % de son taux d'encadrement.

Pour la **rentrée 1996-97**, la direction de l'évaluation et de la prospective estimait à 1 612 500 le nombre d'étudiants attendus, soit une **progression de 14 729 étudiants** (+ 0,9 %). Parallèlement, le nombre d'emplois enseignants inscrits au budget de l'enseignement supérieur était de 69 102 pour 1994-95 (soit un taux d'encadrement de 1 enseignant pour 22,5 étudiants), 70 209 pour 1995-96 (soit un taux d'encadrement de 1 pour 22,75) et **72 830** au 1^{er} septembre 1996 (soit un taux d'encadrement de 1 pour 22,1).

Les effectifs des principales filières de l'enseignement supérieur se répartissent comme suit :

Filières de formation	Constat 1994-95	Estimations 1995-96	Prévisions	
			1996-97	1997-98
I.U.T.	98 620	102 700	106 900	109 200
accroissement en nombre		4 080	4 200	2 300
accroissement en %		4,1 %	4,1 %	2,2 %
Formations ingénieurs universitaires	23 257	24 186	25 200	26 000
accroissement en nombre		971	951	800
accroissement en %		4,2 %	3,9 %	3,2 %
Universités	1 330 187	1 356 262	1 368 600	1 373 000
accroissement en nombre		25 975	4 649	4 400
accroissement en %		1,9 %	0,4 %	0,4 %
Ecoles d'ingénieurs MEN	19 100	19 650	20 150	20 600
accroissement en nombre		550	500	450
accroissement en %		2,9 %	2,5 %	2,2 %
I.U.F.M.	82 966	86 068	91 600	96 200
accroissement en nombre		3 102	4 400	4 600
accroissement en %		3,7 %	5 %	5 %
TOTAL	1 554 130	1 597 750	1 612 450	1 625 000
accroissement en nombre		49 900	14 700	12 550
accroissement en %		3,3 %	0,9 %	0,8 %

Source D.E.P., Note d'information, avril 1996 - France sans T.O.M.

Le projet de budget pour 1997 prévoit ainsi la création de **1 488 emplois d'enseignants** (contre 2 606 à la rentrée 1996) dont 910 enseignants chercheurs, 40 enseignants associés, 438 professeurs agrégés et 100 professeurs certifiés. 12 emplois d'élèves des écoles normales supérieures complètent ces créations.

Par ailleurs, **1 000 emplois de personnels IATOS** (Ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service) sont créés dans le budget 1997 (contre 1 850 en 1996) qui permettront la poursuite du plan de rattrapage. On note toujours une importante proportion de catégories A et B (62 %) dans les créations d'emplois, traduisant l'élévation du niveau de qualification des personnels non enseignant de l'enseignement supérieur.

Enfin, la création de **200 emplois de personnels de bibliothèques** est prévue pour tenir compte de l'ouverture de surfaces nouvelles (57 000 m² en 1997), ainsi qu'une mesure de repyramidage des corps de magasinier.

Ces **2 688 emplois supplémentaires** viennent s'ajouter aux 4 000 emplois créés à la rentrée 1996 dans le cadre du plan d'urgence. Au niveau national, le taux d'encadrement qui était de un enseignant pour 22,8 étudiants à la rentrée 1995 passera à **un enseignant pour 21,8 étudiants** à la rentrée 1997. Le taux d'encadrement en emplois non enseignants passera quant à lui de 34,3 en 1995-96 à 33,3 en 1997.

Enfin, 300 agents de l'administration centrale seront mis à la disposition des établissements d'enseignement supérieur.

La seule mesure d'économie concerne **l'aide au pré-recrutement d'enseignants-chercheurs qui voit ses crédits régresser de 46,6 millions de francs**, soit une baisse de 18,4 % par rapport aux crédits ouverts en 1996 (253,3 millions de francs).

C. L'EFFORT D'INVESTISSEMENT EST MAINTENU EN CREDITS DE PAIEMENT MAIS EN NETTE DIMINUTION EN AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Alors que les crédits de paiement des titres V et VI croissent respectivement de 20,6 % pour les investissements exécutés par l'Etat (1 293,7 MF) et de 11,64 % pour les subventions d'investissement de l'Etat (4 173,2 MF), **les autorisations de programme voient leurs dotations diminuer de 47,5 % pour le titre V et de 6,6 % pour le titre VI**, soit une baisse globale de **14,7%** (4 149 MF contre 4 866 MF en 1996).

Néanmoins, l'augmentation des crédits de paiement consacrés aux dépenses d'investissement doit être nuancée. En effet, la loi de finances rectificative de décembre 1995 a ouvert 500 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires pour mettre les bâtiments universitaires en conformité avec les normes de sécurité. Il convient donc de comparer la dotation 1997 du chapitre 66-72 (maintenance des bâtiments de l'enseignement supérieur) avec celle de 1996 accrue de 500 MF, soit 1 031 MF (hors recherche). A l'issue de cette correction, il apparaît que les crédits de paiement consacrés à la maintenance des bâtiments régressent de 4,64 %.

Après imputation sur le budget de l'enseignement supérieur de 1996 des crédits inscrits en loi de finances rectificative 1995, les crédits de paiement du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) régressent de 1,5 % et l'augmentation totale des crédits de paiement consacrés aux dépenses en capital (titres V et VI) est limitée à 2,9 %.

1. La réalisation par l'Etat de ses engagements au titre des contrats de plan est retardée d'un an

La décision du Gouvernement d'étaler pour l'ensemble des ministères la réalisation des contrats de plan Etat-Régions sur une année supplémentaire explique le tassement des autorisations de programme ouvertes sur les chapitres de construction.

Pour rappel, le partenariat Etat-collectivités locales a été initié par les deux premières générations de contrats Etat-Régions (1983-1988 et 1989-1993) puis poursuivi avec le schéma de développement des enseignements supérieurs, dit schéma « Université 2000 » (1991-1995) et maintenu dans les III^{ème} contrats Etat-Régions (X^{ème} plan 1994-1998). La participation des collectivités locales (en parité avec l'Etat) devrait atteindre 16,2 milliards de francs pour le plan Université 2000 dont 11,2 milliards de francs à travers les contrats de plan.

En revanche, **les crédits de paiement connaissent une progression significative** (+ 13,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996) pour s'établir à 1 283 MF, ce qui devrait garantir la réalisation des programmes engagés pour les prochaines rentrées.

2. Le plan de mise en sécurité est poursuivi

En décembre 1995, **2 milliards de francs** en autorisation de programme et 500 millions de francs en crédits de paiement, destinés à la mise en sécurité des bâtiments, ont été inscrits en loi de finances rectificative 1995. Ces 2 milliards de francs doivent compléter la mobilisation des ressources propres des établissements.

Ces crédits ont été affectés en priorité aux travaux de première urgence en matière de sécurité sur les bâtiments et aux aménagements nécessaires des locaux qui ont un impact direct sur les conditions d'enseignement et la vie des étudiants.

Les opérations financées dans le cadre du plan d'urgence représentent déjà un volume total de travaux de 2 283 MF. L'Etat en finance près des deux tiers (1 450MF) et les établissements plus du tiers (883 MF soit 36 %). 445 MF en crédits de paiement ont déjà été notifiés pour ces opérations sur 1996.

Ces interventions portent sur la totalité des types de bâtiments universitaires avec un effort particulier pour les bibliothèques et pour les amphithéâtres.

Les crédits de paiement sont de nouveau dotés de **500 MF** dans le projet de budget pour 1997 au titre des **travaux de sécurité**.

Dans le cadre du plan d'urgence, le **désamiantage de la faculté de Jussieu** annoncé par le ministre de l'éducation nationale le 30 septembre 1996 mobilisera 1 200 millions de francs sur trois ans. 50 millions de francs seront prélevés en crédits de paiement en 1997 sur les 500 millions de francs supplémentaires inscrits au projet de budget pour 1997 pour la réalisation du plan d'urgence sécurité.

3. Les subventions d'investissement consacrées aux travaux de maintenance (hors plan de sécurité) régressent

Les travaux de maintenance (hors plan de sécurité) voient leurs crédits diminuer de 9 % dans le projet de budget pour 1997 passant de 531,6 MF à 483 MF (chapitre 66-72). Il s'agit d'une conséquence du report des contrats de plan.

D. UNE AUGMENTATION DES MOYENS DE LA RECHERCHE

Au sein d'un budget civil de recherche et de développement en stagnation, les moyens de la recherche universitaire connaissent une évolution satisfaisante avec un chapitre 66-71 (subventions d'équipement à la recherche universitaire) en hausse de 3,7 % en crédits de paiement et de 2,4 % en autorisations de programme.

Dans un contexte d'inflation faible, ces augmentations se traduisent par l'accroissement des moyens des laboratoires.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

En conclusion, votre rapporteur se félicite de la priorité accordée au budget de l'enseignement supérieur dans un contexte budgétaire très difficile. Ce budget devrait permettre l'accueil du nouveau flux d'étudiants tout en préservant leur statut social et leur encadrement pédagogique.

Néanmoins, il est conduit à formuler **six observations** :

● Votre rapporteur suivra avec une particulière vigilance les suites données aux Etats Généraux de l'Université et notamment les conclusions que rendront dans un an les cinq « **groupes de travail** » constitués autour des principales orientations de la réforme universitaires : le statut de l'étudiant, les filières technologiques, la pédagogie, la recherche universitaire et la modernisation des universités.

Dans le cadre de la réflexion devant conduire à la définition d'un « **statut social de l'étudiant** », il renouvelle son souhait de disposer d'un bilan des aides actuellement attribuées aux étudiants et de leur coût global pour les finances publiques.

La population étudiante bénéficie en effet de nombreuses aides financières dispersées dans les budgets de plusieurs ministères (bourses, prêts d'honneur, ALS, demi-part fiscale pour les étudiants à charge). En outre, il apparaît que le système actuel d'aides, tout en aidant les plus pauvres, aide massivement les plus aisés et beaucoup moins les classes moyennes. Pour remédier à ces inéquités, le ministre de l'éducation nationale a proposé, à l'issue des Etats Généraux de l'Université, la mise en place progressive d'une **allocation sociale d'études** qui pourrait se substituer aux aides existantes. Or toute réforme d'ensemble visant à assurer à la fois une meilleure maîtrise de la dépense et une plus grande équité implique que soit effectué au préalable un **vrai bilan de la situation**.

Votre rapporteur se félicite d'ores et déjà de la **mise en oeuvre du tutorat**, dont une circulaire, adressée le 24 octobre aux recteurs et aux présidents d'universités, vient de préciser les modalités. Cette mesure, pour laquelle 100 millions de francs sont prévus au budget de 1997 (correspondant à la rétribution de 16 000 tuteurs), permettra aux étudiants, par groupes de quinze, de bénéficier du soutien d'étudiants de deuxième et troisième cycle dans trois domaines : l'aide au travail personnel, à la gestion de l'emploi du temps ou à l'apprentissage des méthodes propres à l'université ; la découverte et l'utilisation des outils documentaires dans les bibliothèques. La

rémunération nette des tuteurs a été fixée à 1 000 francs par mois pendant six mois.

Cette mesure est de nature à faciliter l'adaptation des étudiants aux méthodes de travail universitaires. Il conviendrait cependant, en contrepartie de leur rémunération, de mieux préciser la charge hebdomadaire réelle des étudiants-tuteurs.

L'organisation de l'année universitaire en semestres, qui sera mise en place à la rentrée 1997 dans toutes les filières universitaires et dans les IUT, devrait favoriser la mobilité des étudiants entre filières et améliorer leur orientation. Elle devrait en outre favoriser le rapprochement et les échanges avec les universités européennes dont la plupart ont adopté la semestrialisation des études. L'objectif à terme est que tous les étudiants aient effectué un semestre européen au cours de leurs études supérieures.

Les autres orientations de la réforme de l'enseignement supérieur sont les suivantes :

- une véritable **filière technologique supérieure** devrait voir le jour dans les cinq prochaines années, qui serait partie prenante de l'université et associerait enseignement et recherche ; elle articulerait de manière plus satisfaisante les instituts universitaires de technologie (IUT), les instituts universitaires professionnalisés (IUP) et les diverses formations technologiques.

- des dispositions propres à **favoriser l'autonomie des universités et la modernisation de leur gestion** devraient être appliquées dans les deux ans : possibilité de créer des fondations et des conseils d'orientation, possibilité de réaliser des dotations aux amortissements, transfert progressif de la propriété des locaux, création d'une agence de modernisation des universités ;

- les **possibilités de mobilité des chercheurs et des enseignants-chercheurs** seront accrues et les activités de recherche mieux prises en compte dans l'évaluation des personnels ;

- toutes les activités des enseignants seront prises en compte pour **l'évolution de leur carrière**. Le statut des agrégés du second degré nommés dans l'enseignement supérieur sera étudié pour leur faciliter l'accès à la recherche. Les statuts des personnels administratifs et techniques seront harmonisés et simplifiés.

- les **oeuvres universitaires** seront réformées et l'intervention des étudiants dans leur gestion encouragée.

- la **professionnalisation des études supérieures** sera encouragée à travers la découverte des entreprises par les étudiants.

Votre rapporteur prend acte des engagements pris dans les domaines ci-dessus par le Gouvernement et qui correspondent à plusieurs orientations préconisées par la commission Fauroux.

② En second lieu, votre rapporteur s'interroge sur l'état d'avancement et les objectifs des **schémas régionaux de l'enseignement supérieur** dont l'élaboration devait être achevée au cours de l'année 1996, conformément aux décisions du Comité Interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 20 septembre 1994. Après une phase d'expertise auprès du ministère de l'éducation nationale, les projets - bâtis sous la responsabilité des préfets et des recteurs - seront transmis aux conseils régionaux pour avis.

Intégrant les prévisions d'évolution des effectifs d'étudiants et leur répartition par disciplines dans le dispositif de l'aménagement du territoire, ces schémas régionaux sont censés jouer un rôle décisif dans le rééquilibrage entre Paris et la province et permettre une meilleure articulation entre les filières courtes et longues. Néanmoins, leur nature plus consultative que programmatique leur confère peu d'autorité pour imposer des choix qui ne font pas l'unanimité, en particulier s'agissant de l'implantation des formations supérieures. Ces **choix** sont cependant **nécessaires pour renforcer la cohérence de la carte universitaire**.

③ Les crédits d'investissement destinés à achever le plan « Université 2000 » ainsi que ceux qui concernent les opérations nouvelles sont, depuis 1995, programmés et répartis au niveau des circonscriptions régionales dans le cadre de **contrats de plan** avec les collectivités locales. La participation des collectivités locales (en parité avec l'Etat) devrait atteindre 16,2 milliards de francs pour le plan Université 2000 d'ici 1998, dont 11,2 milliards de francs à travers les contrats de plan.

Le taux d'exécution de ces contrats atteignait 53,7 % fin 1996 pour l'Etat et 57,2 % pour les collectivités territoriales. Il est cependant regrettable que le Gouvernement reporte d'un an ses engagements, ce qui fait porter une plus grande partie de l'effort sur les collectivités territoriales.

Par ailleurs, si 400 000 m² de surfaces nouvelles par an ont pu être ouverts depuis le début du schéma en 1990, l'espace continuera à manquer après l'achèvement du plan, notamment pour les **bibliothèques universitaires**, et ceci malgré la priorité que le Gouvernement entend donner à ce problème.

④ Votre rapporteur se félicite en quatrième lieu des mesures prises pour le **désamiantage des universités**, dans le cadre du plan d'urgence pour les universités adopté en décembre 1995. Le plan de mise en sécurité doit permettre en quatre ans la mise en conformité des locaux avec les prescriptions de sécurité, grâce à un investissement de l'Etat de 2 milliards de francs qui vient compléter les ressources disponibles des établissements.

Le plan de désamiantage de la faculté de Jussieu annoncé par le ministre de l'éducation nationale le 30 septembre 1996 **mobilisera 1 200 millions de francs sur trois ans**. Il conviendrait cependant que le Gouvernement soit plus précis sur les modalités de financement de ce plan pour les trois ans qui viennent. D'ores et déjà, 50 millions de francs seront prélevés en crédits de paiement en 1997 sur les 500 millions de francs supplémentaires inscrits au projet de budget pour 1997 au titre du plan d'urgence. 300 millions de francs sont inscrits en autorisation de programme.

⑤ Votre rapporteur se réjouit de l'accord récemment intervenu avec les directeurs des **instituts universitaires de technologie (IUT)** concernant les modalités de passage de la première à la seconde année. Il convient néanmoins de mener une **réflexion sur les missions des IUT** face au très grand nombre d'étudiants qui poursuivent leurs études après l'obtention du diplôme (deux tiers), **et sur la place des instituts dans la réforme de la filière technologique supérieure**.

⑥ Enfin, une **clarification du statut des professeurs agrégés** de l'enseignement supérieur (PRAG) semble nécessaire. Ils représentent actuellement un peu moins de 10 % des effectifs enseignant des universités (6 600 sur 71 118 en 1996), avec une grande dispersion de taux entre les différentes universités. Après le fort taux de recrutement de PRAG observé en 1996 (1 350 emplois nouveaux pour 1 118 emplois d'enseignants-chercheurs), un rééquilibrage a été recherché dans le projet de budget pour 1997 puisqu'ils ne représentent plus qu'un tiers des postes d'enseignants créés (488 création d'emplois prévues pour 910 postes d'enseignants-chercheurs).

Leur accession au statut d'enseignant-chercheur à travers la préparation d'une thèse doctorale apparaît nécessaire mais ils considèrent qu'elle est compromise par la charge d'enseignement qu'ils doivent accomplir (384 heures de travaux pratiques ou dirigés par an). Il conviendra donc de porter une attention particulière aux engagements pris par le ministre en la matière.

Education nationale, enseignement supérieur et recherche

III - RECHERCHE

Rapporteur spécial : M. René TREGOUET

I. LES CREDITS "RECHERCHE" DU MINISTERE

A. PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits "recherche" du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MENESER) pour 1997 s'élèvent à 28,905 milliards de francs en DO + CP, soit une progression de 0,16 % puisque les crédits équivalents pour 1996 se montaient à 28,857 milliards de francs.

Relevons que cette stagnation -voire cette baisse en francs constants- intervient après une progression sensible l'année dernière (+ 4,91), la comparaison entre 1995 et 1996 devant certes s'apprécier en tenant compte de transferts des crédits.

Les crédits de la recherche universitaire -non comptabilisés dans la dotation mentionnée plus haut- s'élèvent, quant à eux, à 2,241 milliards de francs en augmentation de 3,15 % par rapport à l'année dernière.

Les autorisations de programme demandées pour 1997 accusent une baisse sensible par rapport à 1996 (- 7,33 %) en passant de 6,272 à 5,812 milliards de francs.

<i>(en millions de francs)</i>		
	Crédits demandés	Evolution par rapport à 1996 (%)
Dépenses ordinaires (DO)	22.638	2,16%
dont :		
Titre III - Moyens des services	20.513	2,00%
Titre IV - Interventions publiques	2.125	3,40%
Crédits de paiement (CP)	6.266	-6,45%
dont :		
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	10	-4,35%
Titre VI - Subventions d'investissement	6.256	-6,30%
TOTAL (DO + CP)	28.904	0,16%
AUTORISATIONS DE PROGRAMME	5.812	-7,33%

B. L'EVOLUTION DES AGREGATS

Les développements qui suivent s'articuleront autour des **quatre agrégats** retenus par le fascicule budgétaire :

- 01 - Administration générale**
- 02 - Actions d'incitation, de formation et de diffusion**
- 03 - Etablissements publics à caractère scientifique et technique**
- 04 - Autres organismes de recherche**

De 1996 à 1997, ces agrégats évoluent de la manière suivante :

➤ 01 - administration de la recherche

Les crédits affectés à cette action sont en baisse de 3 % en 1997 en passant de 152,8 millions de francs à 148,2 millions de francs.

L'agrégat regroupe les moyens affectés à l'**administration centrale** responsable de l'élaboration de la politique de la recherche et du

développement technologique, aux **délégués régionaux à la recherche et à la technologie** chargés de la mise en oeuvre de cette politique ainsi qu'au **comité national d'évaluation de la recherche**.

Les dotations couvrent les frais de personnel (rémunérations et indemnités du ministre et des membres de son cabinet, des personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés), les charges et prestations d'action sociale de l'administration centrale et des services déconcentrés, les dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale et des services déconcentrés (frais de déplacement, parc automobile, télécommunications, études, loyers, informatique, entretien mobilier, formation), les frais d'actes et de contentieux, les crédits de construction, d'équipement et de gros entretien de patrimoine immobilier occupé par l'administration centrale et les services déconcentrés, enfin les crédits d'études dans le domaine "recherche et technologie".

Les effectifs concernés par cet agrégat étaient en 1996 de 291 auxquels il convenait d'ajouter les 21 délégués régionaux à la recherche et à la technologie.

➤ 02 - Actions d'incitation, de formation et de diffusion

Cette action voit ses crédits passer de 2,942 à 2,904 milliards de francs, soit une légère diminution de 0,16 %.

L'agrégat regroupe notamment cinq catégories de financements :

◆ les crédits destinés à la formation à et par la recherche (1,620 milliard de francs, soit - 0,72 %) ;

◆ le fonds de la recherche et de la technologie (F.R.T.) (706 millions de francs, soit - 1,26 %) ;

◆ les crédits destinés aux actions concertés dans les sciences du vivant et à l'agence nationale de recherche sur le SIDA (401 millions de francs, soit - 6,96 %).

◆ les crédits destinés à l'incitation aux transferts de technologie (48,5 millions de francs, soit + 11,4 %) ;

◆ les crédits destinés à la diffusion de la culture scientifique et de l'information scientifique et technique (2,2 millions de francs pour cette nouvelle action) ;

Le Gouvernement entend, cette année, réaffirmer la vocation du FRT à être le "catalyseur de la chaîne de l'innovation".

En 1997, les crédits du fonds seront consacrés à des actions de **recherche mixte** associant les entreprises et les organismes publics.

Les trois priorités seront :

- le renforcement de la capacité d'innovation de notre recherche par la "mixité" ;
- l'augmentation de l'effort de recherche propre aux entreprises ;
- le recrutement par les entreprises de chercheurs publics

En 1996, l'enveloppe de 525 millions de francs allouée au FRT en autorisations de programme (800 millions de francs en crédit de paiement) s'est répartie de la manière suivante :

• ACTION RÉGIONALE	100 MF
Contrats de plan Etat-régions (<i>dont Cortechs</i>)	(28,5 MF)
Transferts en région.....	365 MF
• GRANDS PROGRAMMES INDUSTRIELS	
Bioavenir	37,5 MF
Prédit	70,8 MF
Réactif	80 MF
Biotechnologies	20 MF
• EUREKA	50 MF
• SAUTS TECHNOLOGIQUES	42,7 MF
• APPELS D'OFFRES	8 MF
• RECHERCHE DUALE	20 MF
• ACTION INTERNATIONALE	44 MF
• ACTIONS DIVERSES	17 MF
TOTAL	525 MF

La baisse des dotations prévue en 1997 (406 millions de francs en AP et 706 millions de francs en CP) s'explique en partie par des modifications d'imputation budgétaire ; en effet, les "conventions de recherche pour techniciens supérieurs (Cortech)" -à hauteur de 95 millions de francs- et

l'action internationale -à hauteur de 43 millions de francs- seront regroupées sur un même chapitre consacré à la formation. En 1994, les crédits des "conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) avaient déjà été retirés des dotations FRT pour figurer sur le chapitre "formation".

Le budget du FRT prend aussi en compte l'important déficit de trésorerie remontant aux années 1988-1992.

Au cours de cette période, les ouvertures d'autorisations de programmes se sont élevées à 6.979 millions de francs tandis que les ouvertures de crédits de paiement ne dépassaient pas 5.232 millions de francs (différence : 1.747 millions de francs) ; dans le même temps, les AP et les CP effectivement utilisés se sont élevés respectivement à 6.412 et 4.843 millions de francs, ce qui a représenté un écart de 1.569 millions de francs. S'est ainsi creusé un déficit annuel de plus de 310 millions de francs pendant cinq ans !

Le maximum des sommes impayées en fin d'exercice a pu atteindre 970 millions de francs en 1994.

En 1994 et en 1995, le niveau des engagements a été réduit de 400 millions de francs. Par ailleurs, depuis deux ans, les dotations en CP ont dépassé les AP ouvertes de 375 millions de francs en 1995 et de 275 millions de francs en 1996.

Le budget 1997 prévoit un nouvel écart de 300 millions de francs en faveur des crédits de paiement. A ce rythme, deux années seront encore nécessaires pour compenser les déficits accumulés durant la période 1988-1992.

La tableau ci-dessous retrace l'évolution des dotations et des consommations pour les années durant lesquelles le déficit du FRT s'est creusé.

CHAPITRE 66-04 - FONDS DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE
Rappel des dotations et des montants utilisés durant la période 1988-1994

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	Total 88-92	1993	1994	1995	Total 88-95
AUTORISATIONS DE PROGRAMME										
LFI-LFR	1530	1200	1520	1310	1419	6979	981	617	0	8577
Engagements de l'exercice	1314	1333	1353	1420	1374	6794	763	397	391	8345
AP affectées (hors transferts)	1164	1279	1189	1418	1362	6412	764	397	391	7964
CREDITS DE PAIEMENT										
LFI-LFR	1244	1088	1041	896	963	5232	781	608	794	7415
Consommation de l'exercice	982	980	1162	1026	1067	5217	801	612	794	7424
CP consommés (hors transferts)	881	883	1022	1001	1056	4843	802	612	794	7051
AF affectées - CP consommés	283	396	167	417	306	1569	-38	-215	-403	913

➤ **03 - Les crédits des établissements publics à caractère scientifique et technologique.**

L'agrégat "établissements publics à caractère scientifique et technologique" regroupe les moyens consacrés par le ministère aux établissements sous tutelle ayant le statut juridique d'EPST, c'est-à-dire :

- le centre national de la recherche scientifique (CNRS),
- l'Institut national de la recherche agronomique (INRA),
- l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM),
- l'Institut français de la recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM),
- l'Institut national de la recherche en informatique et en automatique (INRIA),
- le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et de forêts (CEMAGREF),
- l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS),
- l'Institut national d'études démographiques (INED).

Les dotations inscrites sont destinées à financer :

- les frais de personnel (rémunérations, indemnités et charges),
- le soutien des programmes (crédits destinés au fonctionnement matériel des établissements, dont notamment le fonctionnement des laboratoires de recherche),
- les crédits d'investissement, destinés aux équipements des laboratoires, aux grands instruments scientifiques, à la construction et à l'entretien du patrimoine.

Les dotations affectées aux établissements publics à caractère scientifique et technologique passent en DO + CP de 21,099 à 21,294 milliards de francs, soit une progression de 0,92 %.

Les DO + AP s'élèvent, quant à elles, à 20,93 contre 21,18 milliards de francs en 1996, soit une progression de 1,17 %.

Les deux tableaux ci-après détaillent, pour chaque organisme, l'évolution des dotations.

Dépenses ordinaires + Crédits de paiement

(en millions de francs)

BCRD 1997	DO+CP LFI 96	DO+CP PLF 97	Ecart /LFI 96
EPST			
INRA	3 311,5	3 348,0	1,10%
CEMAGREF	206,7	227,5	10,06%
INRETS	216,8	213,3	-1,61%
INRIA	461,3	465,8	0,98%
CNRS et instituts	13 303,3	13 452,3	1,12%
INSERM	2 459,5	2 467,2	0,31%
INED	86,9	84,6	-2,65%
ORSTOM	1 053,8	1 035,3	-1,76%
TOTAL EPST	21 099,8	21 294,0	0,92%

Dépenses ordinaires + Autorisations de programmes

(en millions de francs)

BCRD 1997	DO+AP LFI 96	DO+AP PLF 97	Ecart /LFI 96
EPST			
INRA	3.317,3	3.342,9	0,77%
CEMAGREF	206,2	227,9	10,52%
INRETS	216,3	210,5	-2,68%
INRIA	461,9	462,8	0,19%
CNRS et instituts	13.142,6	13.359,5	1,65%
INSERM	2.450,2	2.462,4	0,50%
INED	86,9	83,5	-3,91%
ORSTOM	1.053,8	1.030,5	-2,21%
TOTAL EPST	20.935,2	21.180,0	1,17%

En 1997, la priorité sera donnée au renouvellement des équipes de recherche et à leur potentiel de créativité et de production de connaissances. Les recrutements des chercheurs et des personnels techniques dans les EPST devraient augmenter de 7,5 %. Au CNRS, le ministère annonce la création de 285 postes de chercheurs et de 298 postes d'ITA (contre respectivement 261 et 231 l'année dernière).

Le Gouvernement entend, par ailleurs, mettre en oeuvre une **politique plus dynamique de gestion des carrières des chercheurs.**

La mobilité devrait être favorisée entre les organismes publics, l'université et les entreprises.

Les nouveaux mécanismes devraient en outre faciliter le "renouvellement des générations" dans les grands organismes publics de recherche.

Le tableau ci-dessous indique les effectifs des chercheurs et d'ITA dans les EPST :

Nombre d'emplois :

- Chercheurs : 16.726

CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	INRIA	CEMAGREF	INRETS	INED
11.386	1.780	2.127	829	325	72	150	57

- Ingénieurs, techniciens ou administratifs (ITA) : 16.538

CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	INRIA	CEMAGREF	INRETS	INED
14.879	6.790	2.778	786	388	545	265	107

Le tableau ci-dessous relève la part des entreprises et celle des fonds européens dans le financement des contrats de recherche des grands organismes publics :

Montant des contrats de recherche

(en millions de francs)

	CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	INRIA	CEMAGRE	INRETS	INED
Total	626	190	192	63	72	80	35	2
dont secteur privé	162	25	94	7	21	22	12	
dont Union européenne	216	60	28	17	29	8	5	0,3

➤ **04 - Les crédits de "autres organismes de recherche"**

Le quatrième agrégat enregistré par la nomenclature budgétaire regroupe les moyens consacrés par le ministère aux établissements sous tutelle ayant le statut juridique d'établissement public à caractère industriel et commercial et à des organismes de statut divers (fondations, associations ou groupements d'intérêts public), en particulier :

- l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER),

- le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD),

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),

- le Commissariat à l'énergie atomique (CEA),

- l'Institut français de la recherche et de la technologie polaire (IFRTP),

- l'Institut Pasteur de Paris,

- l'Institut Curie (section recherche),

Les dotations du ministère financent tout ou partie des ressources propres de chaque organisme.

En ce qui concerne les crédits affectés aux établissements publics industriels et commerciaux, l'évolution des DO + CP et des DO + AP de 1996 à 1997 est retracée dans les deux tableaux ci-dessous :

Dépenses ordinaires + Crédits de paiement

(en millions de francs)

	DO+CP LFI 96	DO+CP PLF 97	Ecart /LFI 96
ADEME	201,8	217,6	7,83%
IFREMER	942,6	946,1	0,37%
CIRAD	689,1	691,7	0,38%
IFRTP	85,4	85,5	0,12%
TOTAL EPIC (sauf CEA)	1 918,9	1 940,9	1,15%
CEA	2 264,3	2 137,8	ns
TOTAL ORGANISMES	26 170,7	26 255,9	0,33%

Dépenses ordinaires + Autorisations de programme

(en millions de francs)

	DO + AP LFI 96	DO + AP PLF 97	Ecart /LFI 96
ADEME	191,8	181,2	-5,53%
IFREMER	947,2	931,0	-1,71%
CIRAD	684,5	691,7	1,05%
IFRTP	84,4	85,5	1,30%
SOUS-TOTAL EPIC	1 907,9	1 889,4	-0,97%
CEA	2 264,3	2 137,8	ns
TOTAL ORGANISMES	26 020,6	26 110,4	0,35%

En 1996, les effectifs à l'IFREMER, au CIRAD et à l'ADEME étaient les suivants :

	IFREMER	CIRAD	ADEME
Cadres	592	900	90
Non-cadres	666	890	56

Au CEA, l'effectif moyen annuel s'élevait à 11.572 agents en 1996 (pour un budget total civil de 10,950 milliards de francs).

L'année dernière, l'IFREMER et le CIRAD ont conclu des contrats de recherche auxquels les entreprises et les fonds européens ont contribué dans les proportions retracées dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

	IFREMER	CIRAD
Total	100	238
- dont secteur privé	70	26
- dont Union européenne	19	39

S'agissant, en second lieu, des crédits affectés aux **fondations et organismes de recherche en biologie et en médecine**, on relève une stabilisation en francs courants des crédits d'intervention du ministère, soit un total de 248 millions de francs, dont :

- Institut Pasteur de Paris 198,039 MF
- Institut Pasteur à l'étranger 12,728 MF
- Institut Pasteur dans les DOM-TOM 17.483 MF
- Institut Pasteur de Lille 14,112 MF
- Institut Curie 26,223 MF
- Centre d'étude du polymorphisme
humain (CEPH)..... 15.412 MF

En matière d'investissement, les dotations du chapitre 66-51 allouées aux organismes de recherche en matière médicale et de biologie ont été "préservées", voire très légèrement accrues en francs courants ainsi que le précise le tableau ci-dessous:

Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat

(en milliers de francs)

Chap. art.	agrégat		Autorisations de programme		Crédits de paiement			
			Dotations 1996	Demandées pour 1997	Dotations 1996	Services votés 1997	Mesures nouvelles 1997	Total pour 1997
66-51		Actions et institutions de recherche biologique et médicale						
11	04	Institut Pasteur de Paris	130 000	130 000	129 980	4 780	125 220	130 000
12	04	Instituts Pasteur dans les DOM-TOM	7 464	7 460	7 584	300	7 160	7 460
13	04	Institut Pasteur à l'étranger	8 816	8 810	8 251	1 840	6 970	8 810
40	04	Institut Pasteur de Lille	23 856	23 860	24 001	3 400	20 600	24 000
50	04	Institut Curie	10 136	10 140	10 112	1 910	8 230	10 140
60	04	Institut Pasteur de Lyon	2 000	2 000	2 000		2 000	2 000
81	04	Centre d'études du polymorphisme humain	13 851	13 850	13 851		13 850	13 850
TOTAL			196 123	196 120	195 779	12 230	184 030	196 260

**II. LE BUDGET CIVIL DE RECHERCHE ET DE DEVELOPPEMENT
(BCRD) POUR 1997**

A. PRESENTATION DES CREDITS

Le BCRD regroupe les dotations inscrites au titre de la recherche sur le budget d'une quinzaine de ministères y compris la section recherche du ministère chargé de la recherche.

Les contributions de tous les départements ministériels au budget du BCRD (DO et AP) en 1996 et en 1997 sont détaillées dans le tableau ci-après :

mai 1999/96	DO LFI 96	DO PLF 97	écart /LFI 96	AP LFI 96	AP PLF 97	écart /LFI 96
Affaires étrangères	990,000	968,946	-2,13%			
Agriculture, pêche et alimentation	68,430	67,290	-1,67%	69,950	66,900	-4,36%
Coopération				3,000	0,000	-100,00%
Culture	418,509	406,614	-2,84%	340,194	306,000	-10,05%
Économie/Finances : CAS (CEA)					350,000	ns
Environnement	10,371	10,902	5,12%	87,000	76,000	-12,64%
Aménagement du territoire, équipement et transports	268,454	271,062	0,97%	1 939,878	1 868,140	-3,70%
Logement	133,454	131,186	-1,70%	34,300	29,000	-15,45%
Industrie	4 199,734	4 240,210	0,96%	3 588,480	3 063,000	-14,64%
Poste Telecom et Espace	902,000	915,000	1,44%	8 450,200	8 370,000	-0,95%
Intérieur				2,000	0,000	-100,00%
Justice	4,622	4,060	-12,16%	0,000	0,000	ns
Commissariat au plan	52,993	62,913	18,72%	5,000	5,000	0,00%
Travail	29,783	29,557	-0,76%	2,600	2,600	0,00%
Affaires sociales	34,551	20,901	-39,51%	5,167	4,500	-12,91%
1. TOTAL AUTRES MINISTER	7 112,636	7 108,621	-0,06%	14 527,769	14 131,140	-2,73%
2. TOTAL RECHERCHÉ	22 158,963	22 638,923	2,17%	6 272,696	5 812,330	-7,34%
3. ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	362,677	362,100	-0,16%	1 865,520	1 898,520	1,77%
TOTAL MENESR (2+3)	22 521,640	23 001,023	2,13%	8 138,216	7 710,850	-5,25%
TOTAL BCRD (1+2+3)	29 634,276	30 109,644	1,60%	22 665,985	21 841,990	-3,64%

En DO + CP, le projet de loi de finances pour 1997 prévoit pour le BCRD un montant de 52,306 milliards de francs contre 53,035 milliards de francs en 1996, soit une réduction de 1,4 %.

L'enveloppe des autorisations de programme accuse, elle aussi, une baisse de - 3,64 % en passant de 22,665 à 21,841 milliards de francs. Quant aux crédits de paiement, ils s'élèveront en 1997 à 22,196 milliards de francs contre 23,4 milliards de francs en 1996, soit une réduction de - 5,14 %.

Le Gouvernement estime que ces réductions n'affecteront pas la capacité de **soutien à l'innovation** des secteurs concernés.

Ces diminutions de crédits s'expliquent, souligne-t-il, par :

- le recentrage des actions de recherche industrielle,
- l'effet de report des crédits de l'ANVAR (la réduction de 150 millions de francs de la dotation budgétaire 1997 devant être compensée par des reports de crédits 1996),
- la diminution conjoncturelle du budget de l'aéronautique civile.

Sur ce dernier point, on note que de nouveaux projets devraient prendre le relais des programmes en état d'achèvement. Le développement de l'hélicoptère EC 165, qui remplacera l'actuel Dauphin, sera ainsi lancé en 1997. Dans le même temps, les trois grands programmes décidés en 1996

seront poursuivis ; le moteur CFMXX, l'avion de 100 places ainsi que l'A330-200. L'achèvement progressif de trois autres réalisations (le Falcon 2000, le moteur GE.90 et l'A330-A340) explique la réduction de 350 millions de francs affectés à ces programmes.

B. EVOLUTION DU BCRD (DO + AP) DE 1989 A 1996

(millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BCRD (DO+AP, MF courants)	42 360	45 370	47 700	51 021	51 940	51 738	51 630	52 385
BCRD (DO+AP, MF constants)	23 783	24 709	25 150	26 353	26 164	25 674	25 201	25 026
Taux de croissance annuel moyen en volume (%)	4,6	4,0	2,0	4,8	-0,7	-1,9	-1,8	-0,7
Evolution du PIB en volume	4,9	2,7	0,5	1,2	-1,3	2,8	2,2	1,3

Le tableau ci-dessus montre une baisse relative apparente de l'effort de recherche au cours des dernières années.

A partir de 1993, cette diminution traduit certes les mesures de résorption des autorisations de programme non couvertes par les crédits de paiement.

Pour autant, le BCRD devrait croître chaque année plus rapidement que le PIB et de 2 à 3 % plus rapidement que le budget de l'Etat pour que notre pays demeure dans "le peloton de tête".

D'après l'OCDE, la France consacrait, en 1994, 2,38 % de son PIB à la recherche contre 2,54 % pour les USA, 2,69 % pour le Japon et 2,37 % pour l'Allemagne.

La France occupait donc malgré tout il y a deux ans le troisième rang dans le monde sur le plan de son effort de recherche.

C. LA VENTILATION DU BCRD PAR OBJECTIF

On remarque que l'avancement général des connaissances demeure au premier rang des objectifs du BCRD, soit 36,4 % du montant des dotations en 1996 (les sciences physiques et les sciences de la vie représentant respectivement 8,9 % et 7,5 % de cet ensemble) ; l'exploration et l'exploitation de l'espace occupe toujours la deuxième place avec 18 % du BCRD ; les recherches en faveur du développement industriel représentent,

quant à elles, 11,6 % tandis que la santé -objectif dont la part augmente régulièrement- a atteint 8,6 % en 1996.

III. LE "COMITE INTERMINISTERIEL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE" DU 3 OCTOBRE DERNIER

Le Gouvernement a pris l'initiative de réactiver le Comité Interministériel de la Recherche Scientifique et Technique créé en 1958 par le Général de Gaulle.

Le Premier ministre y a notamment affirmé qu'"il convenait de donner une nouvelle ambition et un nouveau souffle à la recherche française en créant une dynamique de valorisation de ses activités et de ses résultats, et de promotion de ses acteurs".

Le Comité Interministériel a notamment recommandé :

➤ de renforcer la cohérence des activités des grands organismes de recherche et des universités,

➤ de favoriser les synergies entre la recherche publique et la recherche privée pour répondre aux attentes sociales et aux besoins des entreprises,

➤ de créer les conditions de nature à faciliter le recrutement de jeunes chercheurs,

➤ de garantir aux chercheurs la juste rémunération morale et matérielle de leurs découvertes,

➤ enfin, de valoriser plus largement la recherche publique en facilitant les transferts de technologies.

Afin de mieux définir le profil des domaines de recherche qui doivent désormais apparaître comme prioritaires, le Comité s'est fondé sur **trois grandes considérations** au regard des objectifs socio-économiques :

- la demande sociale (santé, environnement, sécurité des biens et des personnes),

- la priorité aux secteurs à fort potentiel de croissance,

- la priorité aux secteurs où l'effort de recherche permet à la Recherche française de valoriser un avantage comparatif.

Dès lors, les domaines concernés par ces orientations sont à l'évidence :

- la recherche médicale,
- la recherche sur l'environnement et le cadre de vie,
- les industries agro-alimentaires,
- les technologies de l'information,
- la recherche en matière de sécurité des transports terrestres et aériens,
- la chimie de formulation,
- les sciences de l'innovation des produits et des procédés.

A contrario, le Comité interministériel a estimé que :

- le domaine de l'énergie n'apparaissait plus en croissance et relevait plutôt de technologies bien maîtrisées,
- le secteur aéronautique était plutôt dans une phase de stabilisation,
- le secteur de l'espace demanderait peut-être à être reconsidéré en tenant compte du fait que c'est la partie rattachée aux technologies de l'information qui devrait connaître la plus forte croissance.

Votre rapporteur constate que les conclusions du Comité interministériel rejoignent très largement les orientations et remarques qu'il avait lui-même formulées lors du précédent débat budgétaire.

IV. LES PERSONNELS DE LA RECHERCHE

A. LES EFFECTIFS

➤ On devrait dénombrer, en 1997, 42.739 agents dans les **établissements publics à caractère scientifique et technologique**, dont 16.703 chercheurs et 26.036 ITA.

Sur ce total, le CNRS et les instituts qui lui sont liés, représenteront 25.852 emplois dont 11.386 chercheurs et 14.466 ITA.

Le projet de loi de finances 1997 prévoit dans les EPST, s'agissant **des chercheurs**, la création de 9 emplois (7 au CEMAGREF, 2 à l'INRIA), la suppression de 32 emplois (dont 12 à l'INSERM) et la résorption de 110 emplois en surnombre (dont 100 au CNRS et 10 à l'ORTOM) ; s'agissant **des ITA**, le projet de budget prévoit la suppression de 502 emplois d'ITA (dont 413 au CNRS et 56 à l'INRA).

➤ On devrait dénombrer, en 1997, 3.190 agents dans les **établissements publics industriels et commerciaux**, dont 1.582 cadres et 1.608 "non-cadres".

Le projet de loi de finances 1997 prévoit, dans ce secteur, seulement 16 suppressions d'emplois de "non-cadres".

➤ Les effectifs des **instituts de recherche médicale et biologique** devraient, quant à eux, s'élever à 1.019 en 1997, (215 chercheurs et 804 ITA).

Aucune création ni suppression d'emplois n'est prévue dans ces organismes.

➤ 311 fonctionnaires travaillent, enfin, dans les services de **l'administration centrale** en 1997 (290 titulaires et 21 contractuels).

Le projet de loi de finances 1997 y prévoit la création nette d'un seul emploi.

Au total, avec les chercheurs et ITA qui travaillent dans les ministères (8.422 agents y compris le ministère chargé de la Recherche) le "potentiel humain" de la Recherche en France représentera 55.370 personnes en 1997.

B. LES STATUTS

La politique statutaire devrait, désormais, avoir pour objet principal la relève progressive et équilibrée des générations dans le secteur de la Recherche. A cet égard, les nouvelles dispositions statutaires s'attacheront au maintien **d'un taux minimal de recrutement** de 2,5 % dans les principaux EPST et au développement de la mobilité vers l'enseignement supérieur et les entreprises ; par ailleurs, devrait être abrogée la règle du maintien en activité en surnombre jusqu'à soixante huit ans des directeurs de recherche.

V. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

• S'agissant des **dotations budgétaires proprement dites**, il convient de faire preuve de **réalisme** mais aussi de vigilance.

Le projet de budget pour 1997 fait en effet apparaître une **baisse sensible des autorisations de programme** (- 7,33 %) ainsi que des **crédits de paiement** (- 6,45 %). On note en revanche une **progression sensible des dépenses ordinaires** (+ 2,16 % dont + 2 % pour les moyens de fonctionnement et + 3,4 % pour les interventions publiques du titre IV).

L'objectif affiché du Gouvernement est de **privilégier les moyens des laboratoires** dans les organismes publics de recherche ainsi qu'à l'université. Les soutiens de programme progresseront ainsi en moyenne de 2,1 % par rapport à l'année dernière et de 3,1 % pour les seuls établissements publics à caractère scientifique et technique. Les moyens des laboratoires universitaires seront, quant à eux, renforcés à hauteur de + 3,7 % au total.

Certes, en contrepartie, les organismes de recherche devront fournir un effort d'économie au niveau de leurs dépenses administratives et immobilières.

D'autre part, le projet de budget poursuit la politique de **résorption des écarts** accumulés entre 1988 et 1993 entre les autorisations de programme et les crédits de paiement tout en prenant en compte la **nécessaire maîtrise de la dépense publique**.

Pour autant votre rapporteur demeure d'une grande fermeté en ce qui concerne la part du budget de l'Etat qui doit être consacrée à la Recherche, gage de l'avenir du pays.

D'après les statistiques de l'OCDE, nous étions encore il y a deux ans au troisième rang mondial parmi les grands pays industriels qui consacrent une portion significative de leur produit intérieur brut à la Recherche. Il importe de ne pas relâcher l'effort pour demeurer dans le peloton de tête.

Plus qu'un problème de moyens en valeur absolue ou relative, le problème français en matière de Recherche est aujourd'hui un problème de **recentrage** et de **redéploiement** comme dans bien d'autres secteurs.

• Votre rapporteur estime, en second lieu, que les orientations annoncées par le projet de budget pour 1997 vont dans la bonne direction. Elles rejoignent d'ailleurs très largement les préoccupations exprimées par votre rapporteur lors de la dernière discussion budgétaire en s'articulant autour de trois axes:

- **la mobilité des chercheurs publics vers l'enseignement supérieur et vers les entreprises** afin, notamment, d'assurer le renouvellement progressif et équilibré des générations dans nos grands organismes de recherche ;

- **la redéfinition des grandes priorités de l'Etat en matière de Recherche** : à cet égard, les conclusions du comité interministériel de la Recherche scientifique et technique du 3 octobre 1996 énoncent clairement les grands secteurs de l'avenir : la recherche médicale, l'environnement et le cadre de vie, les technologies de l'information, les industries agro-alimentaires ainsi que la sécurité en matière de transports ;

- **l'assainissement financier et la restructuration des organismes de recherche** qui pourraient, en l'absence de mesures de redressement, périr asphyxiés sous le poids de leurs charges salariales.

• Votre rapporteur plaidera, en troisième lieu, pour que le **financement externe de l'innovation** en France ne soit plus seulement le fait d'institutions publiques, en particulier en direction des petites et moyennes entreprises. Relevons que ces innovations sont actuellement financées, à raison de 1,2 milliards de francs, par des fonds publics (essentiellement l'ANVAR), et à hauteur de 400 millions de francs seulement par les fonds privés de capital-risque qui interviennent souvent en phase finale de rentabilité d'un projet. Au contraire, aux Etats-Unis ce sont 10 milliards de dollars de flux privés qui s'investissent chaque année dans l'innovation contre 1 milliard de dollars de fonds publics.

Notre mise à niveau avec les Etats-Unis exigerait donc que le montant des flux privés en direction des entreprises innovantes soit multiplié par 20 !

A cet égard, on ne peut que se féliciter de la nouvelle incitation fiscale permettant d'obtenir un taux de rendement significatif dans les sociétés innovantes. Les **Fonds Communs de Placement dans l'Innovation (FCPI)**, fondés sur l'actuelle disposition dite "avantage Madelin", accorderont, en effet, aux personnes physiques une réduction d'impôts sur le revenu égale à 25 % des sommes investies dans la limite d'un plafond fixé à 37.500 francs pour un célibataire et à 75.000 francs pour un couple.

Les entreprises qui devraient bénéficier du nouveau dispositif sont les sociétés non cotées employant moins de 500 salariés et qui remplissent l'une des conditions suivantes :

- elles réalisent au cours des trois exercices précédents des dépenses de recherche et de développement au moins égales au tiers du chiffre d'affaires le plus élevé réalisé au cours de ces trois exercices ;

- elles justifient de la création de produits dont le caractère innovant et les perspectives de développement économique sont reconnus par l'ANVAR.

Peut-être serait-il d'ailleurs souhaitable de relever sensiblement les plafonds prévus ainsi que d'associer les personnes morales au même titre que les personnes physiques à ce type d'investissements.

Est-il anormal de se demander pourquoi le capital-risque qui s'investit dans l'innovation ne bénéficierait pas d'avantages comparables à ceux accordés à la création cinématographique dans le cadre des SOFICA ?

Enfin, il ne serait peut être pas inutile de dresser un bilan de l'application du **crédit d'impôt recherche** créé par la loi du 26 décembre 1982.

• Enfin, votre rapporteur ne peut s'empêcher d'exprimer son inquiétude quant au **retard** que notre pays est en train de prendre dans le **système mondial des télécommunications et des réseaux**. Il conviendrait de réfléchir au rôle qui pourrait être dévolu à un pôle "recherche" dans lequel seraient intégrés le CNET et les écoles d'ingénieurs des télécommunications entre autres organismes publics.

ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : Philippe ADNOT

Le ministère de l'environnement ne dispose que d'une fraction limitée des crédits consacrés par les administrations publiques à la protection de la nature et de l'environnement.

Il joue néanmoins un rôle d'orientation déterminant dans ce domaine, puisqu'outre ses moyens financiers propres, ce ministère exerce une tutelle sur un ensemble d'établissements publics, dont les budgets représentent au total plus de 12 milliards de francs.

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1997 au titre du ministère de l'environnement s'élèvent à **1.861,35 millions de francs** en moyens de paiement¹, soit une **progression de 5,88 %** (+103,35 millions de francs) par rapport aux crédits votés pour 1996.

Parallèlement, les autorisations de programme demandées s'élèvent à **798,66 millions de francs, en hausse de 1,33%** (+10,5 millions de francs) par rapport à l'exercice précédent.

¹ Dépenses ordinaires et crédits de paiement des titres V et VI.

A. L'EVOLUTION PAR TITRE : UNE PROGRESSION DES DEPENSES "ACTIVES"

Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution du budget de l'environnement par titre.

EVOLUTION DES CREDITS DE L'ENVIRONNEMENT

(en millions de francs)

	Budget voté 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Dépenses ordinaires (DO)			
Titre III : moyens des services	834,84	849,31	+ 1,73
Titre IV : Interventions publiques	222,54	240,71	+ 8,16
Total dépenses ordinaires (DO)	1.057,38	1.090,02	+ 3,09
Dépenses en capital (CP)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	191,31	243,11	+ 27,08
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	509,31	528,22	+ 3,71
Total dépenses en capital (CP)	700,62	771,33	+ 10,09
Total DO + CP	1.758,00	1.861,35	+ 5,88
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	194,70	221,91	+ 13,98
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	593,46	576,75	- 2,82
Total autorisations de programme	788,16	798,66	+ 1,33

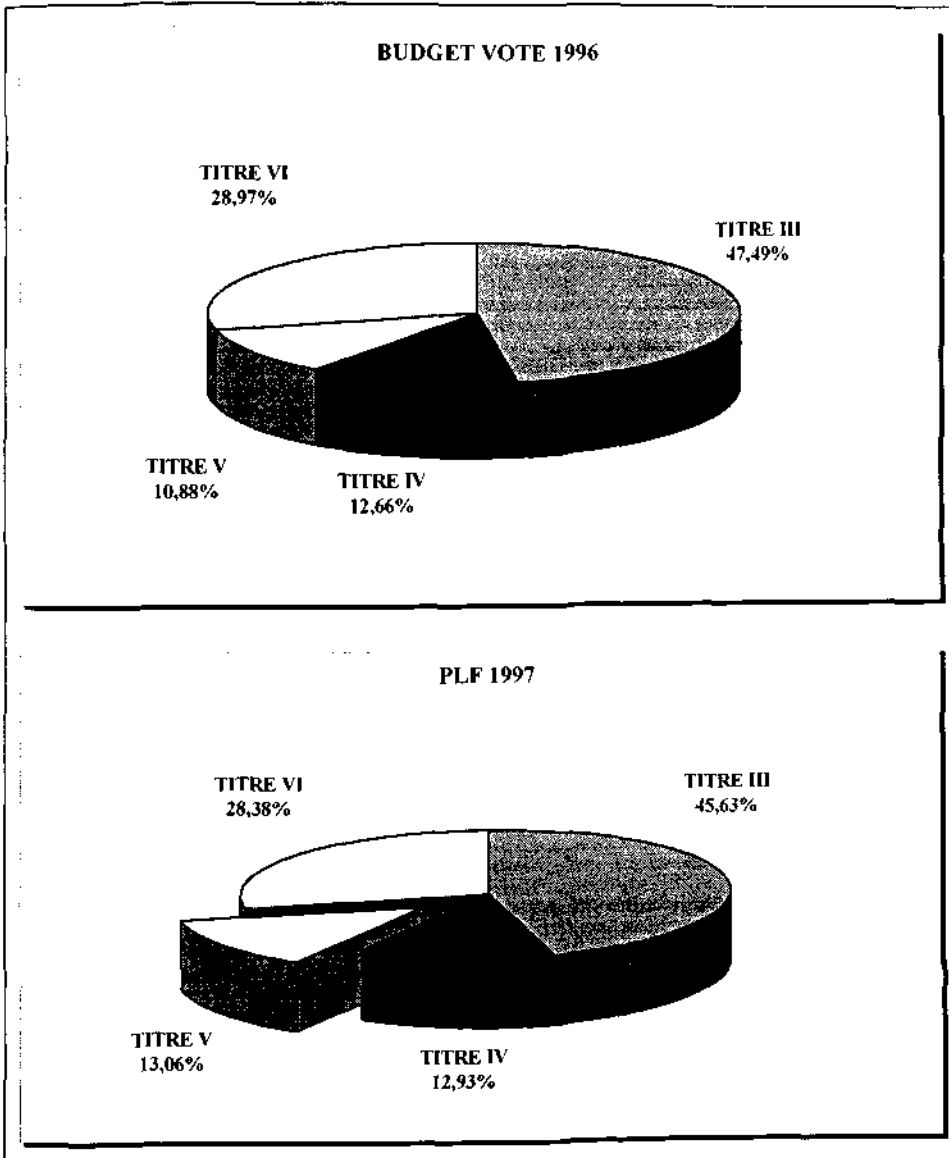
Source : Commission des finances

La présentation des crédits du ministère de l'environnement par titre, bien que moins significative que la présentation de ces crédits par agrégat,

traduit cependant en particulier l'impact du financement des mesures liées à la mise en oeuvre de la loi sur l'air.

S'agissant du titre III, il convient de noter une meilleure maîtrise de l'évolution des moyens des services, puisque ceux-ci ne s'accroissent que 1,73%, tandis qu'ils avaient crû de 2,5 % en 1996. La proportion des moyens des services au sein de ce budget diminue en conséquence de près de deux points, en ramenant celle-ci de près de 47,5% en 1996 à 45,63% en 1997.

STRUCTURE DU BUDGET PAR TITRE (DO+CP)



Contrastant avec la réduction qu'elles avaient subies en 1996, les dépenses "actives" des titres IV, V et VI progressent, pour leur part, tant en valeur absolue qu'en valeur relative. Cette orientation traduit, notamment, la mise en oeuvre de la loi sur l'air.

La croissance importante des crédits de paiement et des autorisations de programme des investissements exécutés par l'Etat (titre V), respectivement en hausse de 27,08% et de 13,98%, traduit l'action d'investissement du ministère dans les domaines de la qualité de l'air, de la protection de la nature et de l'eau. L'analyse de l'évolution de la structure du budget par titre, présentée ci-dessus, met en évidence le renforcement de la part relative des crédits de paiement du titre V au sein de ce budget.

B. L'EVOLUTION DES AGREGATS : L'EFFET DE LA LOI SUR L'AIR

Six agrégats ont été définis pour permettre l'analyse et le suivi des crédits de l'environnement par grande catégorie d'action. Le tableau ci-après en fournit le détail en présentant pour chaque agrégat les moyens de paiement (DO+CP) et les autorisations de programme qui lui sont affectés.

EVOLUTION DU BUDGET PAR AGREGAT

(en millions de francs)

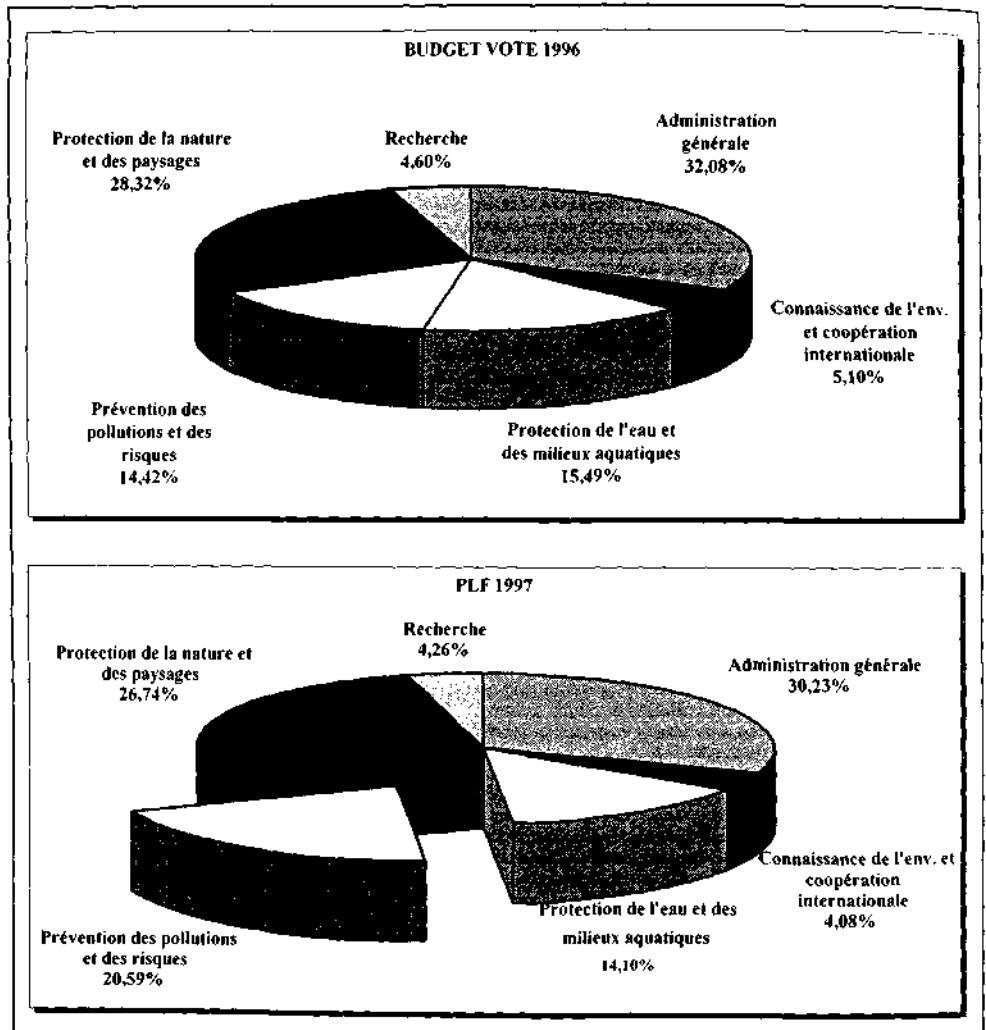
AGREGATS	BUDGET VOTE 1996	CREDITS PLF 1997	% d'évolution
Administration générale			
DO+CP	563,91	562,68	- 0,22
AP	25,30	17,90	- 29,25
Connaissance de l'environnement et coopération internationale			
DO+CP	89,67	75,84	- 15,43
AP	22,03	13,40	- 39,16
Protection de l'eau et des milieux aquatiques			
DO+CP	272,25	262,53	- 3,57
AP	281,11	191,57	- 31,85
Prévention des pollutions et des risques			
DO+CP	253,56	383,19	+ 51,12
AP	60,83	194,07	+ 219,03
Protection de la nature et des paysages			
DO+CP	497,80	497,81	+ 0,00
AP	311,93	305,72	- 1,99
Recherche			
DO+CP	80,82	79,30	- 1,88
AP	87,00	76,00	- 12,64
TOTAL BUDGET			
DO+CP	1.758,01	1.861,35	+ 5,88
AP	788,19	798,66	+ 1,33

Source : Commission des finances

L'émergence de l'agrégat "prévention des pollutions et des risques" traduit, beaucoup plus nettement que l'analyse de l'évolution des crédits par titre, l'impact des mesures financières correspondant à la mise en oeuvre de la loi sur l'air.

De ce fait, la part relative de cet agrégat au sein du budget de l'environnement s'est accrue de plus de 6 points entre le budget voté de 1996 et les crédits demandés au sein de la loi de finances pour 1997.

STRUCTURE DU BUDGET PAR AGREGAT (DO+CP)



Source : Commission des finances

Cette présentation des crédits du ministère par "agrégat" montre la diminution des moyens affectés au cinq autres agrégats.

L'analyse des crédits de chacun des agrégats de ce budget sera présentée dans l'ordre décroissant d'importance.

1. L'administration générale

Regroupant près du tiers des moyens de paiement du ministère (562,68 millions de francs), cet agrégat connaît une **très légère baisse de ses crédits de 0,22 %** (- 1,22 million de francs). La part de cet agrégat dans le budget se trouve en conséquence réduite de près de deux points et revient ainsi de 32,08% à 30,23%.

Cette évolution d'ensemble recouvre d'une part une **progression des moyens des services** qui est due pour l'essentiel :

- aux mesures concernant les rémunérations et la politique de transformation d'emplois + **5,27 millions de francs**
- aux charges sociales + **0,58 millions de francs**
- à des moyens de fonctionnement nouveaux .. + **3,51 millions de francs**

Cette progression correspond en grande partie au transfert des moyens liés à l'accueil de **27 emplois en provenance de la direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement** au sein de la direction de la nature et des paysages. Ce transfert est la conséquence de la réorganisation de la politique des sites et du paysage au profit du ministère de l'environnement.

La seconde explication de cette hausse des moyens de fonctionnement est la conséquence (comme dans tous les ministères) du transfert en provenance du budget des charges communes de 2,52 millions de francs en **compensation de la suppression de la franchise postale** dont bénéficiait le courrier interadministratif.

Ces **augmentations sont plus que compensées par la réduction des crédits de paiement destinés à l'équipement immobilier des services**

- - **10,58 millions de francs**

Cette réduction porte quasi exclusivement sur les crédits de paiement destinés à l'équipement immobilier destinés au regroupement des services des Directions régionales de l'environnement (DIREN) sur des sites uniques. Il convient de noter que ce mouvement trouve son corollaire sur les autorisations de programme qui décroissent pour leur part de 29,25% (- 7,4 millions de francs) sur le même poste.

Ce mouvement de réduction traduit le ralentissement de l'opération de regroupement de ces services déconcentrés.

2. Protection de la nature et des paysages : des crédits préservés

Principal intervenant public dans ce domaine, le ministère de l'environnement consacre 26,74 % de ses moyens de paiement (497,81 millions de francs) et plus de **38 % de ses autorisations de programme** (305,72 millions de francs) à ce poste dans le budget de 1997.

a) Présentation des crédits et de leur évolution

La quasi stabilité de cet agrégat "*protection de la nature et des paysages*" en moyens de paiement recouvre en réalité d'une part, une **croissance des dépenses ordinaires** et, d'autre part, une **réduction des crédits de paiement destinés aux dépenses en capital**.

- Les crédits de fonctionnement (**titre III**) connaissent une progression de près 4 % (+ 6,25 millions de francs), pour un montant total de 163,15 millions de francs. Les crédits d'intervention (**titre IV**) s'accroissent, pour leur part, de près de 6,5 % (+ 3,23 millions de francs) pour atteindre un montant total de 54,03 millions de francs.

- En ce qui concerne les dépenses en capital, la diminution des crédits de paiement provient exclusivement du titre VI. Les crédits de paiement affectés au **titre V** augmentent, en effet, de plus de 31,5% (+9,77 millions de francs) pour atteindre 40,75 millions de francs. Les crédits de paiement du **titre VI** connaissent, en revanche, un mouvement de réduction de près de 7,5 % (-19,23 millions de francs) et sont ramenés ainsi à 239,88 millions de francs en 1997.

Les autorisations de programme sont, pour leur part, en baisse de plus de 2 %, passant de 311,93 millions de francs à 305,72 millions de francs (- 6,2 millions de francs), cette évolution recouvrant une progression de 18,6% (+6,52 millions de francs) des crédits inscrits au titre V et un recul de 4,6% (- 12,72 millions de francs des crédits inscrits au titre VI.

b) Analyse de l'évolution des crédits

Cet agrégat regroupe les moyens financiers consacrés à la conservation et à la réhabilitation du patrimoine naturel, des paysages et de la diversité biologique. La stabilité des crédits de cet agrégat recouvre en réalité une progression due au transfert de moyens en provenance du ministère de

l'équipement dans le cadre de la politique des paysages et des sites et une réduction d'ampleur variable sur les autres actions.

Les moyens nouveaux inscrits au sein de cet agrégat sont donc, pour l'essentiel, la conséquence de la décision du Gouvernement de confier au ministère de l'environnement la responsabilité de l'ensemble de la mise en oeuvre de la législation relative aux sites et aux paysages.

L'analyse des moyens consacrés aux parcs nationaux, au conservatoire du littoral, aux réserves naturelles ou aux parcs naturels régionaux fait en revanche ressortir que la préservation des moyens de fonctionnement, s'accompagne de réductions importantes des subventions d'équipement accordées à ces différentes institutions.

Ainsi, les crédits destinés aux **parcs nationaux (155,8 millions de francs en DO+CP)**, qui progressent de 3,5% (+3,75 millions de francs pour atteindre 111.25 millions de francs) en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, reculent de 11% pour les subventions d'équipements et de 10,5% pour les autorisations de programme (-5,24 millions de francs, pour revenir à 44,46 millions de francs).

Un mouvement de même nature caractérise les moyens financiers consentis aux **parcs naturels régionaux (41 millions de francs en DO+CP)** et au **conservatoire du littoral (136 millions de francs en DO+CP)**. S'agissant des parcs naturels régionaux il faut relever que la stabilisation de leurs moyens résulte d'un transfert de 3,5 millions de francs à partir du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire de la DATAR. Pour sa part, la subvention d'équipement accordée au conservatoire du littoral connaît une forte réduction de 6,4% (-8,25 millions de francs).

En ce qui concerne les **réserves naturelles (42 millions de francs en DO+CP)**, il faut noter que si elles ne connaissent qu'une légère réduction des crédits qui leur sont alloués, l'augmentation de leur nombre (+10 pour atteindre 140 en 1997) se traduira nécessairement par une réduction des moyens dont disposera chaque unité.

3. Prévention des pollution et des risques : l'impact de la loi sur l'air

a) Présentation des crédits et de leur évolution

Cet agrégat représentera en 1997, **20,59% des moyens de paiement du ministère** (soit une progression de plus de 6 points par rapport à 1996) et **24,3% de ses autorisations de programme** (contre 7,7% en 1996).

Avec **383,2 millions de francs en moyens de paiement** et **191,57 millions de francs en autorisations de programme**, cet agrégat connaît une forte croissance de ses crédits. Ses **moyens de paiement sont en progression de plus de 51 % (soit +129,63 millions de francs)** tandis que les **autorisations de programme croissent de 219 % (soit + 133,23 millions de francs)**.

b) Analyse de l'évolution des crédits

Ayant pour ambition de traiter "les relations entre les activités économiques (industrie, énergie, agriculture et transports) et l'environnement" et intégrant la problématique des risques naturels, cet agrégat est marqué en 1997 par la mise en oeuvre du financement de la loi sur l'air.

Les actions conduites dans le cadre de cet agrégat ont pour objet de "connaître, évaluer et prévenir" les pollutions, les nuisances et les risques créés par les diverses activités économiques, ainsi que les risques naturels.

La hausse des crédits de cet agrégat résulte en effet des financements budgétaires dégagés pour financer l'extension et l'amélioration du réseau de surveillance de la qualité de l'air, ainsi que le renforcement des études conduites à ce sujet.

Les mesures nouvelles prévues à cet effet sont :

- fonctionnement des services chargés de la prévention de la pollution de l'air (chapitre 34-20)..... **+ 10 millions de francs**
- financement des organismes participant à la surveillance de la qualité de l'air (chapitre 44-10)..... **+ 50 millions de francs**
- études, acquisitions et travaux d'équipement en matière de pollution atmosphérique(chapitre 57-20)..... **CP : + 27,5 millions de francs**
..... **AP : + 30 millions de francs**
- subventions d'équipement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (chapitre 67-20).....**CP : + 98,75 millions de francs**
..... **AP : + 110 millions de francs**

Face à cet ensemble de mesures nouvelles, il convient de noter **deux importantes réductions de moyens d'intervention**. Ainsi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), voit la dotation qu'il recevait au titre du chapitre 44-20 **réduite de plus de 50% (soit, près de -16**

millions de francs), ce qui ramène les crédits de ce chapitre à 14 millions de francs. Cette diminution sera cependant compensée par un relèvement du taux de la taxe sur les déchets.

Ce mouvement de baisse des crédits d'intervention se vérifie aussi avec la subvention destinée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), dont le montant est en baisse de près de 19% (**soit, plus de -18,5 millions de francs**). Cet organisme devrait cependant bénéficier en cours d'année d'une progression des commandes du ministère de l'environnement au titre de travaux d'études dans le domaine de la pollution atmosphérique.

Il convient enfin de noter le maintien du financement de l'élaboration des plans de prévention des risques, ainsi que des secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI).

4. Protection de l'eau et des milieux aquatiques : les effets du fonds de concours des agences de l'eau

Le financement de la politique de l'eau (hors recherche) représente **14,1 % des crédits du ministère en moyens de paiement (262,53 millions de francs)** et **24 % (191,57 millions de francs)** de ses autorisations de programme, contre 35,6 % en 1996.

Après une forte progression des crédits consacrés à cet agrégat en 1995 liée, notamment, à la mise en oeuvre des plans décennaux "*Loire grandeur nature*" et "*Prévention des risques*", suivie d'une stabilisation en 1996, l'année 1997 est en effet caractérisée par une **décroissance des moyens engagés par l'Etat** dans ce domaine. Les moyens de paiement de cet agrégat reculent de près de 3,6% (-9,72 millions de francs), les autorisations de programme régressant pour leur part fortement de 31,85% (-89,54 millions de francs).

Ces dépenses sont réparties pour l'essentiel sur trois actions : la "*gestion des eaux et des milieux aquatiques*", la "*protection contre les inondations*" et l' "*annonce des crues et hydrométrie*". A cet égard, votre rapporteur réitère sa critique de l'an passé concernant la faible "*lisibilité*" de cette distinction, les crédits du "*Plan Loire*" et du "*Plan Risques*" ressortant -par exemple- des trois catégories.

L'action "*gestion des eaux et des milieux aquatiques*", qui relève pour l'essentiel des Plans "*Loire*" et "*Risques*" concentre ainsi 141,9 millions de francs en **moyens de paiement**, soit 54 % des moyens de paiement de cet agrégat (en **baisse de 8,82 millions de francs**) et 68,67 millions de francs en

autorisations de programme (-71 millions de francs), ramenant leur part dans cet agrégat de près de 50% en 1996 à 36% en 1997. Cette forte réduction est la **conséquence de la création d'un fonds de concours alimenté par les agences de l'eau.**

L'action de "*protection contre les inondations*" regroupe **64,4 millions de francs en moyens de paiement (en baisse de 3,63%, soit -2,43 millions de francs)** et **91 millions de francs en autorisations de programme (en baisse de 15,74%, soit -17 millions de francs)**. Ces sommes, qui représentent respectivement 24,6% des moyens de paiement et 47% des autorisations de programme de cet agrégat, sont essentiellement destinées à financer la participation de l'Etat à la protection des lieux habités contre les crues et à la participation de l'Etat aux travaux de protection contre les eaux dans les DOM-TOM.

L'action "*annonce des crues et hydrométrie*" bénéficie quant à elle de **33,5 millions de francs en moyens de paiement** et de 25 millions de francs d'autorisations de programme (soit respectivement 12,76 % des moyens de paiement et 13% des autorisations de programme de cet agrégat). Ces sommes sont notamment consacrées à la modernisation et à l'automatisation des réseaux d'annonce des crues, ainsi qu'à la télétransmission en temps réel des données.

5. Recherche : un léger resserrement des moyens

a) Présentation des crédits et de leur évolution

Les crédits affectés à cette "action" régressent légèrement de 1,88% en moyens de paiement pour revenir à 79,3 millions de francs (- 1,5 millions de francs) et plus fortement pour les autorisations de programme, ces derniers baissant de 12,6% à 76 millions de francs (- 11 millions de francs).

b) Analyse de l'évolution des crédits

La progression des crédits du titre IV résulte de la création de 2 postes de chercheurs à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) (+ 0,53 millions de francs).

Les crédits affectés à cet agrégat doivent permettre de consolider les programmes de recherche engagés qui concernent notamment :

- l'étude des "milieux" comme l'air, les climats, les eaux, les sols...;
- les risques naturels ;

- les liens entre environnement et santé ;
- l'écologie urbaine.

6. Connaissance de l'environnement et coopération internationale : la suppression du Fonds d'intervention pour la qualité de la vie.

a) Présentation des crédits et de leur évolution

Les **moyens de paiement** de cet agrégat, qui avaient déjà régressé de près de 22 % en 1996, **reculent à nouveau en 1997 de 15,43%** et ne s'élèvent plus qu'à **75,84 millions de francs (- 15,43 millions de francs)**. Ce mouvement de baisse se vérifie aussi pour les **autorisations de programme qui diminuent de 39,2%** (après une baisse 34,6 % en 1997), ramenant leur financement à **13,4 millions de francs (- 8,63 millions de francs)**.

b) Analyse de l'évolution des crédits

Cet agrégat subit fortement les effets de la régulation budgétaire et des réductions de moyens liés à *"l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat"* qui concerne la plupart des dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Dans cet ensemble en baisse, votre rapporteur tient à signaler une augmentation de près de 4 millions de francs des crédits affectés aux *"actions de coopération internationale"*.

La cause presque exclusive de la diminution des crédits affectés à cet agrégat est la **suppression du "fonds d'intervention pour la qualité de la vie"(FIQV)**, chapitre 65-50.

Votre rapporteur salue cette suppression qui constitue un aboutissement conforme aux observations de la Cour des Comptes et de votre commission des finances sur la gestion des "chapitres réservoirs". Ce chapitre, inscrit au titre VI -subventions d'équipement- servait en effet souvent au financement de dépenses de fonctionnement. Faisant suite à importante réduction des moyens consacrés au FIQV en 1996 et à l'important mouvement d'annulation de crédits subi par ce chapitre dans l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, la suppression de ce fonds permet d'économiser 10,1 millions de francs par rapport au budget voté de 1996.

L'Institut français de l'environnement (IFEN), connaît pour sa part une diminution de près de 12% (-2,99 millions de francs) de la subvention d'investissement inscrite au chapitre 36-41. Il faut signaler enfin une légère régression en crédits de paiement (- 1 million de francs) de la subvention

d'investissement qui lui est accordée, tandis que les autorisations de programme incrites à ce titre progressent de 0,6 millions de francs.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UNE PROGRESSION DES CREDITS DUE A LA LOI SUR L'AIR

Depuis quelques années, votre rapporteur insiste pour rappeler que la qualité d'un budget ne doit pas se mesurer au seul taux de progression de ses crédits et regrette "l'impératif médiatique" qui semble imposer une annonce de moyens financiers en hausse pour rendre une politique crédible.

Il note que le budget de l'environnement pour 1997 n'a pas échappé à cette règle, mais tient cependant à souligner que la hausse des moyens financiers du ministère lui semble avoir été conduite dans des conditions acceptables. Tout d'abord, les crédits supplémentaires ont en effet été dégagés par redéploiement de moyens budgétaires existants, ce qui n'entraîne pas de charge publique nouvelle.

En outre, votre rapporteur relève que le ministère de l'environnement a poursuivi la réalisation de son "effort civique" dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et de ses emplois. En ce qui concerne les effectifs, les 27 emplois transférés du ministère de l'équipement au ministère de l'environnement s'accompagnent d'une stabilité à l'unité près de son personnel à 2.351 agents.

S'agissant de ce transfert, votre rapporteur souligne qu'il s'agit d'une mesure "intelligente" qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Etat puisqu'elle permet de regrouper au sein d'une même sous-direction les missions liées à la politique des sites et des paysages qui étaient auparavant partagées avec le ministère de l'équipement.

Votre rapporteur se félicite par ailleurs de la poursuite de la politique de redéploiement des effectifs de l'administration centrale vers les services déconcentrés. Conforme aux objectifs de la réforme de l'Etat, cette politique permettra la suppression de neuf emplois d'administration centrale au profit des directions régionales de l'environnement (DIREN).

B. LES PRINCIPALES SOURCES "D'ECONOMIES"

Outre la maîtrise de l'évolution des dépenses consacrées à l'administration générale, la progression des crédits de ce budget a pu être limitée par certaines économies.

La principale "économie" résulte d'une **débudgétisation partielle du financement de la politique de l'eau**. Le Gouvernement a en effet institué un **fonds de concours qui sera abondé à hauteur de 110 millions de francs par an par les agences de l'eau**, dans le cadre du VIIème programme d'intervention de ces agences qui couvrira la période 1997-2001.

Il s'agit d'une débudgétisation dans la mesure où les crédits budgétaires consacrés par le ministère de l'environnement diminuent dans des proportions comparables au sein de l'agrégat "*protection de l'eau et des milieux aquatiques*", pour un montant de 9,72 millions de francs en moyens de paiement et près de 90 millions de francs en autorisations de programme. Ainsi les agences de l'eau prendront une part active dans le cadre du financement de la restauration des rivières et des zones naturelles d'expansion des crues.

L'autre grande source d'économie provient des **importantes réductions (pour un montant total de près de 50 millions de francs) des subventions accordées à un certain nombre d'établissements publics** sur lesquels le ministère de l'environnement exerce sa tutelle. Il s'agit en particulier de l'**INERIS** (-18,65 millions de francs), de l'**ADEME** (-16 millions de francs), du **conservatoire du littoral** (-7,72 millions de francs), l'**IFEN** (-2,99 millions de francs), ou encore des parcs nationaux (-1,7 millions de francs). Votre rapporteur tient à souligner en ce qui concerne l'**ADEME**, que la réduction de cette subvention sera compensée par la hausse de la taxe sur les déchets dont bénéficie cet établissement public. Il note que se poursuit ainsi le processus de débudgétisation des moyens de fonctionnement de cette agence.

C. UNE DEPENSE PUBLIQUE IMPORTANTE

Votre rapporteur souligne la nécessité de prendre en compte l'ensemble de la dépense publique consacrée à l'environnement dans la mesure où le budget du ministère n'en constitue qu'une petite partie (1,86 milliard de francs).

Ainsi, de nombreux départements ministériels consacrent des crédits à la protection de la nature et de l'environnement, pour un montant de plus de 7 milliards de francs en 1995 et 1996. Il s'agit en particulier des budgets de

l'agriculture (environ 2 milliards de francs), de l'éducation nationale et de la recherche (près de 3 milliards de francs) et de l'industrie, plus d'un milliard de francs).

Le rôle d'orientation du ministère de l'environnement apparaît clairement au regard du montant des budgets de ses établissements publics sous tutelle. Ces budgets, largement financés par des ressources propres s'élèveront en effet à plus de 12 milliards de francs en 1996, soit près de sept fois le budget du ministère de l'environnement.

Enfin, les collectivités locales consacrent une part importante de leurs budgets à l'environnement. Ces dépenses sont évaluées (hors subvention de l'Etat ou des établissements publics) à plus de 111 milliards de francs en 1994.

D. LA MAITRISE DE CETTE DEPENSE PUBLIQUE

L'importance de ces sommes conduit votre rapporteur à étendre la réflexion sur la maîtrise de la dépense publique dans le domaine de l'environnement au-delà des crédits du seul ministère.

Aussi avait-il souligné en 1996 l'intérêt des observations formulées par la Cour des Comptes dans sa note du 12 juin 1995 au sujet des établissements publics placés sous la tutelle du ministère de l'environnement. Votre rapporteur attend avec intérêt le résultat du cycle complet de vérification engagé par la Cour qui était destiné à analyser :

- l'efficacité de leur action au regard de la croissance des prélèvements obligatoires dans ce domaine,

- la coordination des actions et des politiques de taxation des différentes agences de l'eau,

- et le caractère équitable des prélèvements obligatoires croissants des agences de l'eau, **le montant des redevances était passé de 9,4 milliards en 1995 à 10,5 milliard en 1996** qui, selon la Cour, pèseraient de "plus en plus sur les ménages et de moins en moins sur les activités économiques polluantes".

A cet égard, il convient de se féliciter de la **décision du Gouvernement de stabiliser, dans le cadre du VIIème programme des agences de l'eau, le niveau des redevances à celui atteint en 1996**, qui couvrira la période 1997-2001. Ce VII ème programme, qui donnera la priorité au milieu rural, a pour objectif principal d'améliorer la qualité bactériologique de l'eau distribuée ainsi que l'assainissement. Il devrait ainsi

permettre à la France de remplir ses obligations internationales et européennes en matière de maîtrise des pollutions d'origine agricole, d'assainissement, de réduction des déchets toxiques et de qualité de l'eau potable.

A cet égard, votre rapporteur tient à préciser qu'étant donné la situation des budgets des collectivités locales, celles-ci ne pourront pas assumer toujours l'accroissement des charges résultant de la multiplication des normes environnementales.

E. LA SIMPLIFICATION ET L'ADAPTATION DE LA REGLEMENTATION

Votre rapporteur souhaite, en outre, formuler des remarques sur la réglementation dans le domaine de l'environnement.

Une remarque générale liée au projet de loi relatif à la codification du droit de l'environnement qui sera bientôt présenté au Parlement dont il espère qu'il sera source de clarification et de simplification, bien qu'il s'agisse d'une codification à droit constant.

Une remarque liée à la politique des labels "environnementaux" ("écolabels"), dont la promotion devrait permettre de mieux valoriser les produits qui respectent les réglementations. Ce type de démarche doit être tout particulièrement encouragée dans la mesure où elle sert la cause de l'environnement sans engendrer de dépenses supplémentaires.

Une remarque liée aux schémas départementaux d'enlèvement des ordures ménagères dont votre rapporteur ne conteste pas le bien-fondé, mais dont il constate que les objectifs ne sont pas assortis de conditions de financement satisfaisantes.

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

I - URBANISME ET SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

I. PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1997

Les crédits demandés au titre de l'urbanisme et des services communs, au sein du budget du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (I - urbanisme et services communs), atteignent, pour 1997, **22,6 milliards de francs** (dépenses ordinaires et crédits de paiement). Ils sont **en très légère baisse de 0.7 %** par rapport au budget voté de 1996.

Nature des crédits	Budget voté de 1996 (millions de F)	Loi de finances initiale pour 1997 (millions de F)	LFI 1997/ LFI 1996 en %
Dépenses ordinaires	22.319.6	22.212.9	-0.5 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	473.9	426.5	-10.0 %
Total	22.793,5	22.639,4	-0,7 %

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires qui représentent 98,1 % des crédits, diminuent très légèrement de 0,5 %.

Au sein de ces dépenses, les **moyens des services** (titre III) atteignent 22,2 milliards de francs pour 1997, soit une diminution de 0,5 % en valeur par rapport au budget voté de 1996.

Quant aux **interventions publiques** (titre IV), elles s'élèvent à 23,5 millions de francs, contre 25,6 en 1996.

2. Les dépenses en capital

Pour 1997, elles représentent 426,5 millions de francs en crédits de paiement, soit une **réduction de 10,0 % en francs courants** par rapport au budget voté de 1996.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) disposent de 177,9 millions de francs en crédits de paiement et de 167,4 millions de francs en autorisations de programme.

Les subventions d'investissement s'élèvent à 248,7 millions de francs en crédits de paiement et 249,5 millions de francs en autorisations de programme.

B. LES AGREGATS¹

Agrégat	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque agrégat (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement		
Personnel	19 600,8	86,6
Moyens des services et action économique	1 991,4	8,8
Ecole nationale des Ponts & Chaussées	121,9	0,5
Architecture (pour mémoire)	--	--
Cartographie nationale	446,9	2,0
Urbanisme & espaces protégés	224,1	1,0
Recherche	254,4	1,1
Total I	22 639,5	100,0
II - Autorisations de programme		
Personnel	16,6	3,9
Moyens des services et action économique	70,1	16,6
Ecole nationale des Ponts & Chaussées	0,0	0,0
Architecture (pour mémoire)	---	--
Cartographie nationale	39,7	9,4
Urbanisme & espaces protégés	208,7	49,5
Recherche	86,4	15,2
Total II	421,5	100,0
<i>Pour mémoire : l'architecture (agrégat n°04) figure pour 1996 au ministère de la culture</i>		

1. Les dépenses de personnel (agrégat 01)

Les dépenses de personnel représentent l'essentiel du budget de l'urbanisme et des services communs, qui regroupe le personnel du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

Les dépenses diminuent de 0,3 % par rapport au budget de 1996. Cette très légère réduction résulte de deux évolutions en sens inverse :

- la progression des rémunérations publiques prévue en 1997, liée essentiellement à la mise en œuvre de la septième tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, aux revalorisations indemnitaires et à certaines mesures catégorielles en faveur des ingénieurs des travaux publics de l'Etat et des catégories B.

¹ La notion d'agrégat remplace celle d'action dans la présentation du budget.

- la suppression nette de 344 emplois qui masque cependant une évolution des effectifs contrastée selon les services : alors que l'administration centrale bénéficie d'une création nette de 300 emplois, les directions départementales de l'équipement en perdent plus de 600.

2. Les moyens des services et l'action économique (agrégat 02)

Cet agrégat passe de 2.058 millions de francs à 1.991 millions de francs en moyens de paiement et de 101,0 millions de francs à 70,1 millions de francs en autorisations de programme.

Cette réduction est essentiellement liée à une compression des dépenses de fonctionnement, à une réduction des investissements dans l'équipement immobilier des directions départementales de l'équipement, ainsi qu'à une forte diminution des actions dans le domaine de l'urbanisme.

3. L'école nationale des ponts et chaussées (agrégat 03)

Les crédits de l'école nationale des ponts et chaussées progressent de 118,5 millions de francs, à 121,9 millions de francs. Cette progression est due à un transfert de crédit en provenance de l'agrégat 02 pour financer le loyer de l'école.

4. La cartographie nationale (agrégat 05)

Les crédits de l'Institut géographique national passent de 457,2 millions de francs à 446,9 millions de francs en moyens de paiement et de 41,6 à 39,7 millions de francs en autorisations de programme. Ces réductions sont conformes au contrat de plan Etat-IGN 1994-1998, qui prévoit l'accroissement de l'autonomie financière de l'établissement. L'IGN subit pour 1997 une réduction à la fois de ses crédits de fonctionnement et d'investissement.

5. L'urbanisme et les espaces protégés (agrégat 06)

Cet agrégat ne comprend que des crédits d'équipement (titres V et VI), destinés à l'action de l'Etat dans les domaines du foncier et de l'urbanisme. Ils sont réduits, tant en crédits de paiement (de 236,8 à 224,1 millions de francs) qu'en autorisations de programme (de 305,2 millions de francs à 208,7 millions de francs).

Les dotations des acquisitions foncières destinées à la politique de la ville sont amputées de 2,5 millions de francs, de même que les subventions d'investissement en faveur de l'action foncière et des aménagements urbains.

De même, les crédits des agences d'urbanisme diminuent de 15,0 % pour se limiter à 50 millions de francs.

En revanche, la dotation globale d'équipement des agglomérations nouvelles augmente de plus de 16 % en crédits de paiement et s'élève à 79 milliards de francs.

6. La recherche (agrégat 07)

Les moyens de paiement de la recherche diminuent en crédits de paiement (259,9 millions de francs à 254,4 millions de francs), mais augmentent en autorisations de programme (83,7 millions de francs à 86,4 millions de francs).

Les crédits les plus touchés sont ceux de la recherche scientifique et technique (aussi bien en dépenses ordinaires qu'en crédits de paiement) ainsi que les dépenses d'investissement du plan urbain, du génie civil, du laboratoire central de l'Ecole des ponts et chaussées et de l'Institut géographique national. La recherche voit cependant sa dotation augmentée par le transfert de crédits en provenance de deux ministères : le budget des transports terrestres lui cède le PREDIT (programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie, dans le domaine du transport), tandis que le budget de la mer lui transfère la recherche dans les centres culturels, scientifiques et techniques à vocation maritime.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

L'évolution des crédits de l'urbanisme et des services communs dépend essentiellement de celle de la masse salariale qui représente 86,6 % du budget de 1997. Après une pause l'année dernière, le ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme renoue avec une politique de compression des effectifs qui l'a vu perdre en quatorze ans plus de 15.000 emplois, particulièrement dans les services déconcentrés (directions départementales de l'équipement).

De plus, malgré une marge de manoeuvre forcément réduite par la nature même des dépenses du budget de l'urbanisme et des services communs, ce ministère a entrepris une révision des services votés non négligeable puisqu'elle s'élève à 211,7 millions de francs, soit 0,9 % de l'ensemble des crédits. Celle-ci affecte à la fois les dépenses en personnel par la suppression de 826 emplois et les moyens de fonctionnement.

Deuxième observation

En matière d'urbanisme, l'Etat a déterminé quatre principales orientations: le développement de la planification spatiale, le soutien à l'activité des agences d'urbanisme, la poursuite du projet "Euroméditerranée" et l'approfondissement de l'organisation de l'évolution des agglomérations.

Pour les travaux de planification spatiale, les moyens financiers sont globalement maintenus, ce qui permettra de poursuivre l'élaboration des cinq directives territoriales d'aménagement expérimentales (Alpes du Nord, Côte d'Azur, Aire métropolitaine marseillaise, Estuaire de la Loire, Estuaire de la Seine). En outre, l'adoption en 1995 par le Parlement d'une part de la loi relative à l'aménagement du territoire (conduisant à l'élaboration de Directives Territoriales d'Aménagement), d'autre part de la loi relative à l'environnement (qui devrait mobiliser les services déconcentrés sur la prévention du risque et la maîtrise de l'urbanisation à proximité des infrastructures de transport bruyantes), va accroître en 1997 les missions confiées aux directions régionales et départementales de l'équipement.

Bien que la rigueur budgétaire n'ait pas épargné les agences d'urbanisme, elles restent l'une des pièces maîtresses du dispositif d'études de l'aménagement du territoire et de l'espace urbain. En 1997, les chantiers prioritaires seront: la planification territoriale, avec notamment la cohérence entre les schémas directeurs et les autres démarches de planification; l'articulation entre les transports et l'aménagement; la prise en compte des notions de développement durable et la politique foncière.

Le projet "Euroméditerranée", qualifié d'opération d'intérêt national et qui vise la création d'un quartier urbain au centre de Marseille sera activement poursuivi.

Quant à la volonté d'organiser l'évolution des agglomérations, elle sera soutenue dans le cadre des contrats de plan par le développement de sites stratégiques ou de projets de restructuration urbaine, en complément de l'évolution des villes nouvelles. Il convient toutefois de noter que l'endettement des syndicats d'agglomérations nouvelles restent très élevés (13,3 milliards au total, soit 19.600 francs par habitants), ce qui limite leur marge de manoeuvre.

Troisième observation

L'expérimentation dans quinze départements dès 1991, puis la généralisation sur l'ensemble du territoire du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt a constitué une démarche innovante pour faire évoluer le fonctionnement et l'organisation des services déconcentrés face au développement de nouveaux enjeux. Cette expérimentation a permis de générer des synergies et de mobiliser ces deux administrations au bénéfice d'une action collective dans des domaines communs d'activité tels que la gestion de l'eau, l'aménagement de l'espace ou encore les concours techniques apportés aux communes ou à la formation des personnels. Sur la base de ce constat, plusieurs scénarios d'évaluation possibles ont été analysés pour permettre la recomposition et la simplification territoriale de l'Etat au niveau départemental et régional. Le gouvernement arrêtera, à la fin de l'année 1996, les organisations les plus pertinentes qui seront expérimentées sur le terrain à partir de l'année 1997.

ÉQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II - TRANSPORTS

1. Transports terrestres

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) demandés pour les transports terrestres en 1997 atteignent 44,5 milliards de francs, soit une stabilité en francs courants par rapport aux crédits votés pour 1996.

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses de ce budget:

(En millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Évolution 1997/1996 (en %)
Dépenses ordinaires (DO)			
Titre III : moyens des services	13,53	13,50	-0,0
Titre IV : interventions publiques.....	43.090,29	43.464,67	+0,9
Total dépenses ordinaires.....	43.103,82	43.478,17	+0,9
Dépenses en capital			
Crédits de paiement (CP)	1.461,42	1.063,82	-27,2
Autorisations de programme (AP).....	1.079,70	1.012,00	-6,3
Total des moyens de paiement (DO + CP)	44.564,94	44.541,99	-0,0
Total des moyens d'engagement (DO + AP)	44.183,52	44.490,17	+0,7

Les dépenses ordinaires, constituées pour l'essentiel de crédits d'interventions publiques, s'élèvent à 43,48 milliards de francs, ce qui représente une légère augmentation de 0,9 % par rapport à 1996.

Les dépenses en capital, minoritaires au sein de ce budget, avec un montant de 1,06 milliard de francs en crédits de paiement et de 1,01 milliard de francs en autorisations de programme, font l'objet d'une réduction sensible, atteignant respectivement -27,2 % pour les crédits de paiement et - 6,3 % pour les autorisations de programme.

B. PRESENTATION DES PRINCIPALES EVOLUTIONS

1. Les concours de l'Etat au transport ferroviaire (agrégat 01)

Les concours de l'Etat au transport ferroviaire seront versés à la SNCF et à l'établissement public Réseau Ferré National, dans le cadre fixé par le projet de loi créant ce dernier, qui sépare la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau. Ce nouveau cadre se substitue au principe du contrat de plan.

Les concours atteignent un montant de 37,2 milliards de francs dans le projet de budget des transports terrestres pour 1997.

(en millions de francs)

	1996	1997	Evolution en %
Compensation des missions de service public			
- Organisation, fonctionnement des transports de défense	6,17	6,17	0,0 %
- Contribution à l'exploitation des services régionaux de voyageurs	4.300,56	5.099,86	+ 18,6 %
- Compensation pour tarifs sociaux	1.932,71	1.932,71	0,0 %
Harmonisation des conditions de concurrence			
- Contribution aux charges de retraite	13.663,70	13.931,00	+ 1,9 %
- Contribution aux charges d'infrastructures	12.613,16	16.256,00	- 4,7%
- Concours au service annexe d'amortissement de la dette	4.442,14		
TOTAL	36.958,44	37.225,74	+ 0,7 %

L'augmentation globale de 0,7 % des concours versés par l'Etat s'explique par l'évolution des dotations suivantes :

- une **contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement** fusionne le concours au service annexe d'amortissement de la dette et la contribution aux charges d'infrastructures. L'ensemble diminue globalement de 4,7%. Il faut y ajouter une contribution de 1,14 milliard de francs aux investissements financée par le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN);

- la **contribution aux charges de retraite** augmente de 1,9% du fait d'un déséquilibre démographique en aggravation (4.200 suppressions nettes d'emplois en 1996; 6.700 départs à la retraite en 1996 comme en 1997) ;

- la **compensation pour tarifs sociaux** reste parfaitement stable ;

- l'augmentation la plus importante provient de l'aide de l'Etat aux **services régionaux de voyageurs**, du fait du lancement expérimental de la régionalisation des transports terrestres dans six régions volontaires.

2. La contribution de l'Etat aux transports urbains d'Ile de France (agrégat 02)

La contribution financière de l'Etat au fonctionnement des transports collectifs parisiens s'élève à 5,3 milliards de francs en 1997, en augmentation de 2,5 % par rapport à 1996.

Le tableau ci-après en donne le détail :

(en millions de francs)

	1996	1997	Evolution en %
Indemnité compensatrice RATP	4157,30	4214,00	+1,4 %
Indemnité compensatrice SNCF.....	723,00	796,00	+10,1 %
Réductions de tarifs RATP	131,00	130,00	-0,1 %
Réductions de tarifs SNCF banlieue	140,00	140,00	0,0 %
Desserte interne des villes nouvelles.....	3,00	2,00	- 33,4 %
TVA sur subventions d'équipement RATP	18,00	18,00	0,0 %
TOTAL	5172,30	5300,00	+ 2,5 %

- Les **indemnités compensatrices** versées à la RATP et à la SNCF-banlieue représentent, avec 5,01 milliards de francs en 1997, 94,5 % du total.

Ces indemnités, destinées à compenser l'écart entre les tarifs fixés par les pouvoirs publics et le prix de revient du transport, font l'objet d'un ajustement à la hausse par rapport à leur niveau de 1996, de 1,4 % pour la RATP et de 10,1 % pour la SNCF-banlieue, et font suite à une baisse en 1996.

- Les crédits destinés à compenser les **réductions de tarifs** sont stables depuis trois ans, tant pour la RATP que pour la SNCF.

- Les **subventions d'investissement aux transports collectifs en Ile-de-France** diminuent de 20,5% en autorisations de programme (320,5 millions de francs) et en crédits de paiement (de 38,5% à 420 millions de francs).

Ces crédits, complétés par les dotations du chapitre 4 du compte d'affectation spéciale pour l'aménagement de l'Ile-de-France (240 millions de francs), s'inscrivent dans le cadre du contrat de plan conclu entre l'Etat et la région pour la période 1994-1998.

Ils permettront en 1997 la poursuite des opérations suivantes : liaisons Météor et Eole, ligne C du RER (Champ de mars-gare Masséna) et desserte du Grand Stade de Saint-Denis. Ils financeront également divers travaux de transports en site propre en banlieue (dont la rocade Orbitale).

3. La contribution de l'Etat aux transports collectifs de province (agrégat 03)

A la différence des transports collectifs en Ile-de-France qui font l'objet d'une contribution de l'Etat, tant pour leur fonctionnement que pour les investissements, les transports collectifs de province ne reçoivent de la part de l'Etat que des subventions d'investissement, qui atteignent en 1997 581,5 millions de francs d'autorisations de programme, soit une légère réduction de 0,1 % par rapport à 1996.

Les crédits de paiement sont en baisse plus sensible, à 509,8 millions de francs (- 18,7 %).

La participation de l'Etat à la réalisation de métros et de tramways dans les grandes villes telles que Lille, Rouen, Lyon, Bordeaux, Grenoble, Toulouse, Rennes, Orléans, Montpellier, Strasbourg et Clermont-Ferrand s'élève à 524,5 millions de francs d'autorisations de programme (contre 525 millions de francs en 1996). 457,3 millions de francs sont demandés en crédits de paiement contre 565,7 millions de francs en 1996.

Par ailleurs, en autorisations de programme, 57 millions de francs sont destinés à la politique contractuelle avec les collectivités locales, dont 23 millions en faveur des transports urbains et 34 millions en faveur des transports interurbains.

4. Les crédits affectés aux voies navigables

Depuis la création de Voies navigables de France (VNF) en 1991, et du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables en 1994, le budget des transports terrestres ne comprend plus qu'un petit reliquat affecté aux voies navigables, lesquelles ne font pas l'objet d'un agrégat dans la présentation du budget.

(en millions de francs)

	1996	1997	Evolution en %
Entretien (DO)	1,50	1,50	0,0
Aide à la batellerie (DO)	20,00	20,00	0,0
Equipement des voies navigables et des ports fluviaux	5,00	2,00	-60,0
CP			
AP	0,00	0,00	-
TOTAL DO + CP	26,5	23,5	-11,3
DO + AP	21,5	21,5	0,0

- Les crédits destinés à l'entretien du réseau non concédé à VNF sont maintenus à 1,5 million de francs.

- Le plan de soutien en faveur de la batellerie est reconduit et reçoit une dotation de 20 millions de francs. Il est destiné à la modernisation du secteur et à la réduction des surcapacités.

- Une dotation de 2 millions de francs de crédits de paiement est prévue pour la restauration des voies continuant à être gérées par l'Etat.

L'essentiel des crédits publics destinés aux voies navigables transite désormais hors du budget général, par trois canaux principalement :

- le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, qui aura consacré 310 millions de francs aux voies navigables en 1996, dont 94 millions de francs de subvention à VNF et 166 millions de francs pour les liaisons à grand gabarit. 281 millions de francs de crédits sont prévus pour 1997 ;

- VNF, qui devrait procéder à 371 millions de francs d'investissements en 1997.

- le budget de la Compagnie nationale du Rhône, qui a consacré 315 millions de francs à des investissements en 1996, notamment sur la liaison Saône-Rhin (bief Niffer-Mulhouse); et celui d'Electricité de France, au travers de leur filiale commune SORELIF Saône-Rhin, créée le 22 septembre 1995.

5. Les autres crédits

Les crédits affectés aux **régimes sociaux particuliers** (agrégat 05) passent de 862,20 à 830,50 millions de francs, en raison de la réduction de la dotation consacrée au financement des retraites des anciens agents des services publics d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

Les crédits de **l'organisation, la régulation et l'animation dans le secteur des transports** (agrégat 04) s'élèvent à 123,2 millions de francs, dont 62,2 millions de francs d'aides à la productivité des transports de marchandises, qui concerne le transport routier.

Enfin, les **crédits de recherche** (agrégat 06) s'élèvent à 69,0 millions de francs d'autorisations de programme, dont 51,0 millions de francs pour le fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (FARIT).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

Les crédits affectés aux transports terrestres restent globalement stables en 1997. Les crédits de la section transports terrestres proprement dite régressent très légèrement (- 0,1 %). Si l'on considère l'ensemble des crédits d'Etat affectés au secteur, l'évolution est légèrement positive (+ 0,2 %). En effet, on doit alors ajouter aux 44,56 milliards de francs de la section, 240 millions de francs en provenance du fonds d'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF)¹ et 1,42 milliard de francs en provenance du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN)².

Toutefois, cette progression n'est due qu'à un seul poste : la subvention de fonctionnement aux services régionaux de voyageurs de la SNCF (+ 800 millions de francs). Il ne faut en effet pas cacher que ce projet de budget marque une sorte de tournant dans la doctrine de l'équipement public en France, puisqu'**une pause des investissements est déclarée**. Certains symboles sont ainsi remis en cause, au moins dans leur calendrier de

¹ A raison de 120 millions de francs pour la SNCF et 120 millions de francs pour la RATP (subventions d'investissement).

² A raison de 281 millions de francs pour les voies navigables et 1.142 millions de francs pour le transport ferroviaire et le transport combiné.

réalisation : le TGV-Est, le canal Rhin-Rhône. Car investissement signifie endettement et notre pays prend conscience qu'il doit étaler ses ambitions en fonction de ses capacités financières.

Deuxième observation

L'événement marquant de ce budget est **la réforme de l'organisation du transport ferroviaire en France**, contenue dans le projet de loi portant création de l'établissement public "Réseau ferré national".

Cette réforme comporte deux volets : le premier consiste à séparer le financement de l'infrastructure de l'exploitation du réseau ; le second porte sur l'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de voyageurs.

Pour l'avenir de la SNCF, le premier volet est le plus important. Il s'agit en effet de créer les conditions d'un redressement financier durable de l'entreprise en la débarrassant des charges liées à l'infrastructure. Dans son principe, le raisonnement est de simple bon sens : on ne demande pas aux usagers de la route, des voies navigables ou des airs de financer et de gérer intégralement le réseau routier, les fleuves ou les aéroports. Il s'agit en effet d'infrastructures d'intérêt public dont il revient à la collectivité de définir les contours et d'assumer une partie de la charge. Il doit en aller de même avec le réseau ferroviaire. Dans ses conséquences, ce raisonnement a une grande portée : la SNCF est déchargée pour l'avenir des investissements portant sur le réseau, et pour le passé de la dette accumulée en vue du financement de celui-ci (cette dette étant constituée d'emprunts directs et de déficits liés à ces emprunts). A l'exception de l'exercice 1995 dont les résultats ont été exceptionnellement détériorés par les grèves de la fin de l'année, la SNCF n'est pas structurellement déficitaire dès lors que les infrastructures ne pèsent plus sur elle. Son avenir est donc assuré.

Le problème est-il pour autant résolu ? Pas tout à fait. Il reste en effet deux interrogations majeures. La première porte sur le financement de l'établissement public RFN. Il récupère l'actuelle contribution aux charges d'infrastructures, mais cela ne suffira pas aux charges annuelles des 125 milliards de francs de dette que la SNCF va lui transférer le 1er janvier prochain. Pour 1997, une dotation en capital est envisagée. Elle ne résout pas complètement la difficulté : elle sera prélevée sur les recettes de privatisation dont la consistance est mal connue aujourd'hui ; elle ne sera pas récurrente alors que les intérêts d'une dette le sont par nature.

La seconde interrogation porte sur l'avenir de RFN. Doit-il prendre exemple sur les sociétés d'autoroutes et ne financer que des investissements rentables que le péage permet d'équilibrer ? Doit-il se comporter comme un

levier budgétaire plus classique, la collectivité prenant en charge l'essentiel du financement des infrastructures comme elle le faisait jadis des routes ?

Pour l'organisation du transport ferroviaire en France, le second volet constitue une petite révolution. Inspiré par les travaux de notre collègue Hubert Haenel, la régionalisation des services régionaux de voyageurs tend à créer davantage de réalisme, de proximité du terrain dans la gestion des liaisons collectives intra-régionales. A l'évidence, l'Etat n'est pas le bon échelon pour cette gestion. Mais pour les régions, il s'agit d'un véritable défi, car il leur appartiendra de faire des choix entre les différents modes de transport, notamment en fonction de leurs coûts. Or les recettes des services ferroviaires régionaux représentent moins de la moitié de leurs charges (environ 4 milliards de francs sur 10 milliards de francs). L'épreuve sera donc difficile, mais votre rapporteur ne doute pas de la nécessité de l'expérimentation engagée, tant il est vrai que l'Etat, les régions et la SNCF y ont un intérêt commun.

Troisième observation

Les indemnités compensatrices destinées au transport collectif en Ile-de-France connaissent une augmentation sensible en 1997 de 129,7 millions de francs, surtout pour la SNCF Ile-de-France (+ 10,1 %). Cette augmentation fait toutefois suite à une réduction de 484 millions de francs en 1996, probablement trop optimiste, puisque le versement de transport n'aura pas eu le rendement espéré.

Ainsi, le Syndicat des transports parisiens (STP) escomptait une recette de 11,8 milliards de francs en 1996. Elle sera plus vraisemblablement comprise entre 11,2 et 11,6 milliards de francs, ce qui compromet les rentrées de 1997 (estimées à 11,97 milliards de francs).

Dans ce contexte, votre rapporteur s'interroge sur les effets réels de la politique tarifaire consistant à augmenter la part de l'usager dans le financement du transport public en Ile-de-France. **De 1991 à 1996, les tarifs des transports en commun ont augmenté de 21,7 % de plus que l'inflation, et pourtant la part de l'usager est restée stable, à 36,9 % des charges d'exploitation.** L'effort ainsi demandé aux franciliens qui prennent le métro, le bus ou le RER, essentiellement pour se rendre sur leur lieu de travail ou pour chercher un emploi, paraît mal récompensé. Il en est de même de celui des entreprises, qui voient augmenter régulièrement les taux du versement de transport, qui pèse sur les charges salariales et donc sur l'emploi.

Quatrième observation

Les crédits d'investissement destinés à la réalisation de nouveaux équipements de transport collectif marquent la pause en crédits de paiement, tant en Ile-de-France qu'en province. En Ile-de-France, ils s'élèvent à 660 millions de francs (contre 848,3 millions de francs en 1996) et en province, à 509,8 millions de francs (contre 627,1 millions de francs en 1996).

En Ile-de-France, ces crédits concerneront les deux nouvelles lignes ferroviaires Est-Ouest de Paris (Eole et Météor) ainsi que la gare Masséna, la desserte du Stade de France à Saint-Denis en vue de la coupe du monde de football de 1998 et la ligne C du RER.

En province, ils concerneront les métros de Lille, Lyon, Toulouse et Rennes et les tramways de Rouen, Orléans, Montpellier, Strasbourg et Clermont-Ferrand.

Cinquième observation

Bien que faisant l'objet d'un volume de crédits restreint au sein de ce budget, **le transport routier et le transport par voie d'eau** sont l'objet d'une attention particulière.

Le transport routier bénéficiera de 65,8 millions de francs, dont 45 millions pour la mise en oeuvre du contrat de progrès qui a pour but d'améliorer la vie des entreprises et des conducteurs. En outre, 350 millions de francs pourraient être prévus sur le FITTVN pour le transport combiné.

Les voies navigables bénéficieront de 20 millions de francs en faveur de la batellerie et de 280 millions de francs en provenance du FITTVN en faveur des investissements et de l'exploitation de Voies navigables de France (VNF). Sur proposition du comité de gestion du fonds, ces crédits devraient être majorés de 69 millions de francs. Toutefois, les pistes sont quelque peu brouillées s'agissant des choix en matière de liaisons à grand gabarit. Le canal Rhin-Rhône est aujourd'hui remis en cause du fait de son coût très élevé, estimé par l'Inspection générale des finances et le conseil général des Ponts et chaussées à 28 milliards de francs 1995, près du double de l'estimation précédente. En revanche, la liaison Seine-Nord, qui était prioritaire en 1994 puis était passée au second rang derrière Rhin-Rhône, pourrait retrouver à nouveau le premier rang. Son coût est plus modeste (12 milliards de francs) et son tracé commence à prendre tournure, puisque son fuseau devrait être défini en janvier prochain. VNF est maître d'ouvrage de cette liaison, mais le contrat de plan qui doit lier l'établissement public à l'Etat se fait attendre, si bien que ses priorités en matière d'investissement tardent à être proclamées.

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II - TRANSPORTS

2. Routes et 3. Sécurité routière

Rapporteur spécial : M. Gérard MIQUEL

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. LES CREDITS AFFECTES AUX ROUTES

Pour 1997, les dotations prévues au titre de la section "Routes" du budget des transports s'élèvent à 7.307 millions de francs en moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement), en régression de 6,1 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1996.

Présentée sous forme de moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme), ce qui est plus conforme à la vocation d'investissement de ce budget, l'enveloppe prévue pour 1997 est de 6.451 millions de francs, soit une diminution de 16,2 % par rapport aux moyens d'engagement prévus par la loi de finances initiale pour 1996.

Le tableau suivant précise la répartition des crédits affectés aux routes entre les différents programmes d'action, ainsi que leur évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 1996 (il convient de rappeler que le développement du réseau autoroutier est pour sa part financé sur des ressources extrabudgétaires).

Répartition des crédits affectés aux routes

(en millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	Evolution en % 1997/LFI 1996
Développement du réseau routier			
DO + CP	4647,4	4135,9	-11,01%
DO + AP	4548,4	3265,7	-28,20%
Entretien du réseau			
DO + CP	3136,3	3171,3	+1,12%
CO + AP	3184,3	3184,8	+0,02%
Total des moyens de paiement			
DO + CP	7783,7	7307,2	-6,12%
Total des moyens d'engagement			
DO + AP	7732,7	6450,5	-16,58%

1. Le développement du réseau routier

Les crédits inscrits à cet effet recouvrent deux masses d'importance très inégale :

- Les moyens de fonctionnement (dépenses ordinaires) des deux services d'études techniques (Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes -SETRA- et Centre d'Etudes des Tunnels -CETU-) et du centre national des ponts de secours passent de 35,8 millions de francs en 1996 à 35,0 millions en 1997 (- 2,2%).

- L'enveloppe du programme d'investissement routier atteint, en 1997, 4.163,5 millions de francs en crédits de paiement (- 11,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996) et 3.368,4 millions en autorisations de programme (-26,0 %).

Comme en 1996, une masse importante de crédits des comptes spéciaux du Trésor viendront renforcer cet agrégat. Il s'agit de :

- 1.677 millions de francs provenant du compte d'affectation spéciale fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ;

- 466 millions de francs provenant du compte d'affectation spéciale fonds d'aménagement de la région Ile-de-France.

Le tableau suivant décrit l'évolution de la ventilation des autorisations de programme entre les différents programmes d'investissements routiers.

Répartition des investissements routiers (AP)

(en millions de francs)

	LFI 1996	PLFI 1997	Evolution en %
Contrats Etat-régions	4.351,0	3.141,0	- 27,8 %
RN 7 + A 75 + A 20	1.650,0	1.677,0	+ 1,6 %
Programme général et opérations diverses	560	595,7	+ 6,4 %
(dont autoroute A86)	(437)	(466)	+ 6,6 %
Total des investissements routiers	6.561,0	5.413,7	- 7,6 %
dont inscrits sur le budget des routes	68 %	58 %	

• Les contrats de plan Etat-régions (1994-1998) bénéficient en 1997 d'une dotation globale de 3141 millions de francs d'autorisations de programme.

Dans ces conditions, le taux d'exécution des contrats serait de 56 % à la fin de 1997.

• Les grands programmes de désenclavement du Massif central : l'autoroute A 75 Clermont-Ferrand/Béziers, l'autoroute A 20 Vierzon-Brive, ainsi que le programme d'aménagement spécial de la RN7 Nevers-Balbigny reçoivent en 1997 une dotation de 1.677 millions de francs d'autorisations de programme contre 1.650 millions de francs en 1996, exclusivement financée par le fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables.

• L'autoroute A 86 (section nord Bobigny-Nanterre et section ouest Pont Becquet-Pont de Rouen) bénéficiera de crédits du FARIF, qui peuvent être évalués à 466 millions de francs.

• Enfin 130 millions de francs sont prévus pour diverses actions, dont le "1 % paysage et développement" destiné à insérer le réseau routier dans l'environnement.

2. L'entretien du réseau routier

Les crédits affectés à l'entretien du réseau sont maintenus, soit 3.171,3 millions de francs en moyens de paiement (+ 1,1 %) et 3.184,3 millions

de francs en moyens d'engagement (+ 0,02 %), avec des situations contrastées selon les postes.

Crédits d'entretien du réseau routier

(en millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	Evolution en %
Entretien des chaussées et des dépendances			
DO+CP	1801,1	1282,0	-28,8
DO+AP	1803,1	1283,0	-28,8
Renforcement des ouvrages d'art			
CP	248,0	253,0	+2,0
AP	247,0	247,0	0,0
Amélioration de la sécurité			
CP	144,2	163,7	+15,1
AP	180,2	180,2	0,0
Réhabilitation, renforcement, et grosses réparations des chaussées			
CP	943,0	1472,5	+56,1
AP	954,0	1474,6	+54,6
Total des moyens de paiement			
DO + CP	3136,3	3171,3	+1,1
Total des moyens d'engagement			
DO + AP	3184,3	3184,8	+0,0

- Les crédits destinés aux actions de renforcement des chaussées (mise hors gel), de réhabilitation des autoroutes urbaines, de grosses réparations et de signalisation progressent de 56,1 % en crédits de paiement et de 54,6 % en autorisations de programme par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1996, ce qui traduit l'accent mis sur la lutte contre la dégradation du réseau.

- En revanche, les crédits de l'entretien plus courant, constitués pour l'essentiel des moyens de fonctionnement des directions départementales de l'équipement, diminuent de 28,8 % en moyens d'engagement.

- Le renforcement des ouvrages d'art voit ses crédits de paiement progresser de 2,0 %.

- Les aménagements de sécurité au niveau local progressent de 15,1 % en crédits de paiement (à 164 millions de francs). 70 millions de francs d'autorisations de programme sont prévus au titre des contrats de plan.

3. Le développement du réseau autoroutier

S'agissant des autoroutes concédées, seule figure au budget une dotation de 30 millions de francs en autorisations de programme maintenue à son niveau de 1996, destinée aux études de définition des tracés.

En effet, le développement du réseau autoroutier concédé est financé par les seules sociétés concessionnaires, en partie sur leurs ressources propres, mais surtout par recours à l'emprunt. Depuis la réforme du système autoroutier intervenue en 1994, leur politique tarifaire et leur capacité d'emprunt font l'objet de contrats de plans quinquennaux, dont sept sont signés. Les deux contrats restant à achever concernent les deux concessionnaires de tunnels alpins, la société du tunnel sous le Mont-Blanc (ATMB) et celle du tunnel du Fréjus (SFTRF).

Le schéma directeur routier national approuvé par un décret du 1er avril 1992 prévoyait l'adjonction de 940 kilomètres d'autoroutes supplémentaires par rapport au précédent schéma, l'objectif étant d'assurer désormais en 10 ans à partir de 1994 l'engagement de la totalité du programme (initialement, le délai fixé était de 15 ans à compter de 1992). Sur les 3.536 kilomètres à réaliser initialement, 2.518 resteront à mettre en service au 1er janvier 1997.

En 1996, 251 kilomètres de liaisons nouvelles ont été lancés. 1.225 Kilomètres sont actuellement en travaux, notamment l'A 16 entre Amiens et Boulogne (116 km) et l'A 39 entre Dôle et Bourg-en-Bresse (104 km). Sept sections concédées et treize sections non concédées devraient être mises en service en 1996 parmi lesquelles: A29 Le Havre-Yvetot (56 km), A64 Pinas-Martres (55km), A75 Aumont sud-Le Monastier (21 km), A20 contournement d'Uzerches (20 km), A14 Orgeval-La Défense (5 km).

En 1997, 303 kilomètres devraient être mis en service, dont l'A 16 entre Amiens et Abbeville (40 km), l'A 85 entre Angers et Vivy (38 km), l'A 837 entre Saintes et Rochefort, qui aura connu un léger retard (37 km), le contournement de Chateauroux sur l'A20 (20 km).

Le programme de lancement pour 1997 a été arrêté par le conseil de direction du fonds de développement économique et social (FDES) le 24 juin 1996. Il porte sur un programme d'investissement record de 21,9 milliards de francs, à financer pour les sections à péage par emprunts à long terme de la Caisse nationale des autoroutes. 412 kilomètres seront mis en chantier parmi lesquels: la mise aux normes autoroutières de la RN10 (A63 Bordeaux-Biarritz-90 km), l'A28 Rouen-Alençon (73 km) et Alençon-Le Mans (50 km), l'A87 Angers-La Roche-sur-Yon (2eme tronçon-51km).

B. LES CREDITS AFFECTES A LA SECURITE ROUTIERE

Pour 1997, les moyens de paiement destinés aux actions conduites en matière de sécurité routière sont de 429,9 millions de francs (- 14 %).

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses :

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Dépenses ordinaires (DO)			
Titre III : Moyens des services	270,14	246,36	-8,8
Titre IV : Actions d'incitation	1,47	1,0	-32,0
Total dépenses ordinaires	271,61	247,36	-8,9
Dépenses en capital (CP)			
Titre V : Investissements, études et expérimentations	225,99	179,50	-21,0
Total des moyens de paiement (DO + CP).....	500,0	429,86	-14,0
Autorisations de programme (titres V et VI)	222,32	175,00	-21,3
Total des moyens d'engagement (DO + AP).....	493,93	422,36	-14,5

1. Les moyens des services (titre III)

Les crédits du titre III regroupent 246,36 millions de francs pour 1997, en réduction de 8,8 %.

Le titre III regroupe essentiellement trois postes :

- les moyens de fonctionnement de l'exploitation de la route (sécurité et circulation routières), dotés de 161,1 millions de francs ;
- les dépenses du délégué interministériel à la sécurité routière (44,7 millions de francs en 1997 contre 52,3 millions de francs en 1996). L'objectif est de maintenir les actions de sensibilisation de l'opinion;
- la formation des conducteurs (38,3 millions de francs).

2. Les crédits d'incitation (titre IV)

Les crédits d'incitation en matière de sécurité routière prévus pour 1997 sont de 1,0 million de francs, ce qui correspond à une diminution de 32 % par rapport à 1996.

Ces crédits ne concernent plus qu'un seul poste, en diminution depuis plusieurs années : les subventions aux associations contribuant à la prévention des accidents.

3. Les crédits d'investissement (titre V)

Les crédits de paiement consacrés aux investissements, équipements, études et expérimentations en matière de sécurité routière, atteignent un montant de 179,5 millions de francs, soit une dotation en baisse de 21 % par rapport à celle de 1996.

Les autorisations de programme demandées pour 1997 s'élèvent à 171,0 millions de francs (- 21,7 %). Elles se décomposent comme suit :

- actions de sécurité et de circulation : 156,0 millions de francs. Il s'agit des crédits d'investissement des actions d'exploitation de la route ;

- études et expérimentations : 15,0 millions de francs.

Concernant les actions de sécurité, la priorité est donnée aux petits aménagements d'initiative locale.

Concernant la circulation routière, l'effort d'investissement porte plus particulièrement sur le développement des nouvelles technologies d'information des usagers en vue de réduire les embarras de circulation, notamment les programmes "Sirius" (Ile-de-France), "Erato" (Toulouse), "Aliénor" (Aquitaine), "Marius" (Marseille), "Alegro" (Lille) et "Sillon mosellan" (Lorraine).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE BUDGET DES ROUTES

• Première observation

Sous l'effet de la contrainte budgétaire, l'ensemble des crédits routiers diminue fortement, particulièrement en moyens d'engagement (- 16,6 %). Cette réduction concerne exclusivement les investissements de construction du réseau routier, les crédits d'entretien étant épargnés.

La diminution des crédits de **développement du réseau routier national** n'est que faiblement compensée par une légère augmentation des crédits des comptes spéciaux du Trésor, fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), fonds d'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF). Du contraste entre les crédits du ministère des transports et ceux des comptes d'affectation spéciale provient une grande différence dans le traitement des différentes liaisons routières. Ainsi, les contrats de plan Etat-régions sont mis en sommeil pour un an : leur taux d'exécution ne progressera pas de plus de 5 %, ce qui sera insuffisant même s'ils durent six ans. En revanche, les grands programmes de désenclavement du Massif central (RN7, A75, A20) verront leurs chantiers rester actifs. Il en sera de même de l'A86 en Ile-de-France.

Deuxième observation

Les moyens d'engagement de l'**entretien du réseau** sont préservés en francs courants. Les moyens de paiement progressent même légèrement (+ 1,1 %). Cette préservation est indispensable car l'augmentation continue de la taille du réseau et surtout du trafic¹ rend de plus en plus difficile le maintien des routes en bon état.

La valeur de reconstruction du réseau est évaluée aujourd'hui à plus de 700 milliards de francs (la précédente estimation était de 630 milliards de francs).

¹ 2,6 % sur un an glissant à fin juin 1996 sur le réseau routier national (hors autoroutes concédées)

Troisième observation

Pour maintenir l'effort d'investissement routier, l'Etat sollicite les sociétés concessionnaires d'autoroutes. 1997 verra ainsi tomber deux records : celui du volume d'investissements autorisés, qui atteint 21,6 milliards de francs (+ 10 % par rapport à 1996) et celui du nombre de kilomètres d'autoroutes nouvelles à lancer : 412, pour un coût de 14 milliards de francs 1994.

Ainsi, le recours à l'emprunt et au péage paraît le seul moyen de continuer à équiper le pays en autoroutes.

A cet égard, la systématisation de ce procédé en Ile-de-France est un élément nouveau pour les usagers¹. Le 6 novembre prochain sera inaugurée la première section à péage de la proche banlieue parisienne : l'autoroute A14 ouvre entre Orgeval et la Défense, le tarif normal de passage s'élevant à 30 francs. L'Etat et la société concessionnaire, la société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN), ont mis au point un dispositif astucieux pour favoriser l'environnement et la fluidité du trafic : l'autoroute sera gratuite pour les véhicules occupés par au moins trois passagers.

Par la suite, d'autres autoroutes payantes ouvriront en Ile-de-France : le tunnel Rueil-Vélizy de l'A86 (COFIROUTE) et le raccordement de l'A16 de l'Isle-Adam à Paris (SANEF) notamment. Les contraintes d'environnement et les exigences légitimes des riverains rendent insupportables les coûts des autoroutes urbaines pour l'Etat. La section Orgeval-La Défense de l'A14 aura coûté 300 millions de francs le kilomètre. L'opposition des riverains à la traversée de la Seine-Saint-Denis par l'A16, ou à la liaison Orgeval-Cergy-Pontoise de l'A104 impliqueront des travaux colossaux d'insertion dans l'environnement. Ainsi, le passage en souterrain de l'A104 coûterait environ 500 millions de francs le kilomètre.

La plus grande partie du réseau autoroutier français restant à réaliser nécessitera donc le recours à la concession. Seuls réussiront à échapper partiellement à ce système les trois grands projets de désenclavement du Massif central : l'A20 (Vierzon-Montauban), l'A75 (Clermont-Ferrand-Montpellier) et la RN7 (Cosne-Balagny).

Bien qu'il soit indispensable, le financement par emprunt de notre réseau d'autoroutes n'est cependant pas sans danger. En particulier, il sera nécessaire de veiller à l'équilibre économique des liaisons nouvelles à

¹ Bien que décidé le 13 avril 1987, lors d'un comité interministériel d'aménagement du territoire.

réaliser, de façon à éviter un surendettement des sociétés concessionnaires. A cet égard, la décision prise par le gouvernement d'autoriser les sociétés d'autoroutes à répercuter l'essentiel de la hausse de la taxe d'aménagement du territoire¹ dans les tarifs de péage, qui était préconisée par notre rapporteur général, était une décision sage. Mais on en perçoit rapidement les limites : les perspectives d'augmentation du trafic ne sont plus aussi bonnes que par le passé, et des tarifs trop élevés contribueraient à les réduire davantage. Il sera donc nécessaire de ne pas alourdir les charges des sociétés concessionnaires.

B. LE BUDGET DE LA SECURITE ROUTIERE

Première observation

Prolongeant une tendance suivie depuis plusieurs années, le **budget de la sécurité routière** connaît une régression sensible aussi bien globalement que dans chacune de ses composantes.

Le Gouvernement semble vouloir réduire la part des actions de sensibilisation de l'opinion publique, au profit d'investissements plus fondamentaux. Ainsi, les crédits destinés aux équipements d'initiative locale sont maintenus à 180 millions de francs. De même, la priorité accordée au réseau autoroutier, quatre fois moins dangereux que les autres réseaux, participe de cette politique.

Cependant, il faudra sans doute savoir interrompre cette réduction drastique. L'administration de la sécurité routière est peu coûteuse et nul ne peut nier son efficacité.

Deuxième observation

Comme lors de l'exercice précédent, deux priorités apparaissent dans ce budget : **la formation des conducteurs et l'exploitation de la route.**

S'agissant de la formation des conducteurs, la direction de la sécurité routière a mis au point un système informatisé pour les examens du permis de conduire, dénommé EUCLIDE. Ce progiciel doit améliorer la fiabilité des examens. Par ailleurs, une réforme de plus grande envergure du système de formation est mise à l'étude.

¹ La loi de finances pour 1996 a décidé le doublement de cette taxe, dont le coût est passé de 2 à 4 milliards de francs pour les concessionnaires.

S'agissant de l'exploitation de la route, des opérations de régulation de la circulation seront mises en place dans quatre nouvelles agglomérations, en sus des huit actuelles, dans le cadre des contrats Etat-régions.

Troisième observation

L'amélioration de la sécurité routière est une source de satisfaction réelle.

Sur les cinq premiers mois de 1996, par rapport aux cinq premiers mois de 1995, le nombre d'accidents corporels a diminué de 9,6 %, celui des blessés de 10,3 %, celui des tués de 8,6 %. Sur un an, de juin 1995 à juin 1996, 8.105 personnes sont mortes sur la route, soit le chiffre le plus bas depuis l'établissement des statistiques de sécurité routière en 1956.

Cependant, comparée à nos partenaires européens, la France reste mal placée pour le nombre de victimes de la route rapporté au nombre de véhicules : elle est huitième. En outre, on observe depuis plusieurs mois des *chiffres inquiétants pour certains usagers de la route* : les cyclomotoristes et surtout les cyclistes.

Les bons résultats obtenus doivent donc être considérés comme un encouragement à poursuivre sans relâche la politique suivie depuis 1972.

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II - TRANSPORTS

4. Transport aérien et 5. Météorologie

Rapporteur spécial : M. Yvon Collin

I. LES CREDITS DU TRANSPORT AERIEN (BUDGET DE L'EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME - II. TRANSPORTS - 4. TRANSPORTS AERIENS)

A. LES CREDITS

1. Présentation générale

Les crédits "*transport aérien*", qui sont principalement des crédits d'avances remboursables destinés aux programmes aéronautiques se montaient en 1996 à 1.382,18 millions de francs et étaient en diminution de 30,5 % par rapport à 1995. La baisse en autorisation de programme était encore plus considérable : - 42,1 %.

Crédits du transport aérien

Titres	Nature des crédits	Crédits de paiement				Autorisations de programme			
		1995	1996	1997	Variation 1997/1996	1995	1996	1997	Variation 1997/1996
Titre III	Subvention au BAAC	260,6	260,0	215,0	-17,3 %	--	--	--	--
Titre V	Programmes aéronautiques	1 682,0	1 073,2	726,0	-32,4 % (1)	1 441,2	813,2	784,0	-3,6 % (2)
Titre VI	Subventions	49,0	49,0	37,0	-24,5 %	49,0	49,0	37,0	-24,5 %
Total		1 991,6	1 382,2	978,0	-29,2 %	1 490,2	862,2	821,0	-4,8 %

1) Rappel : 1996/1995 : - 36,2 % soit sur deux ans : - 56,8 %

2) Rappel : 1996/1995 : - 43,6 % soit en deux ans : - 45,6 %

La tendance observée l'an dernier serait confirmée en 1997. Le montant total des crédits du transport inscrits dans les comptes du ministère des transports aériens s'élèverait à 978 millions de francs en **retrait de 29,2 % par rapport à 1996.**

Leur niveau serait d'à peine plus de la moitié de celui qui était le leur en 1995.

Avant de détailler les crédits, il convient de rappeler que la totalité des dépenses de recherche a été transférée au budget de la défense.

Jusqu'en 1994, l'effort de recherche en matière d'aéronautique civile était soutenu par des crédits du budget des transports.

Le basculement opéré par la loi de finances pour 1995 obéit à des motifs techniques et industriels. En effet, la recherche "amont" bénéficie naturellement à l'aéronautique civile et militaire.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale sur le budget de la Défense au titre de la recherche en amont **s'élèveraient, comme l'an dernier, à 680 millions de francs.**

2. Détail des crédits

Par rapport à la présentation qui en était donnée traditionnellement, le projet de loi de finances pour 1997 innove en agrégeant les crédits par grands types de production. Il n'est donc plus immédiatement possible d'identifier le financement de chacun des projets soutenus par l'Etat.

Après reconstruction, on peut donner de l'évolution des crédits l'image qui suit :

Evolution des crédits de transport aérien
Crédits de paiement

(en millions de francs)

	1996	1997	Ecart
Etudes	11,2	1,0	-10,2
Hélicoptères		68,0	68
Moteurs	374,0	149,0	-225
Equipements de bord	200,0	190,0	-10
Aviation légère	7,0	0,0	-7
Avions de commerce	434,0	318,0	-116
Subventions	48,9	37,0	-11,9
TOTAL	1075,1	763,0	-312,1

Les crédits d'études et de recherche disparaissent presque du budget, conséquence normale de leur transfert au budget du ministère de la Défense.

S'agissant des subventions, leur montant s'infléchirait de 11,9 millions de francs, ce qui traduit une baisse du financement de l'ONERA et de la soufflerie européenne ETW.

Les avances remboursables représentent l'essentiel des crédits avec 725 millions de francs.

Leur niveau dépend des conventions passées avec les industriels et des projets nouveaux ayant reçu l'aval des pouvoirs publics.

Leur affectation devrait être la suivante en 1997 :

Les avances remboursables en 1997

(en millions de francs)

		AP	CP
Article 21	Hélicoptère EC 165	90	68
Article 36	Moteurs GE 90	91	69
	Moteur du nouveau A340 ex CFM XX	100	80
TOTAL article 36		191	149
Article 60	Equipements de bord	220	190
Article 81	Avions de transport A 330-A 340	141	142
	Avions de 100 places	40	30
	A 330-200	90	140
TOTAL article 81		271	312
Article 84	Autres aéronefs		
	Aviation légère	6	6
TOTAL		778	725

Deux nouveaux programmes apparaissent avec le soutien accordé à l'**hélicoptère EC 165** pour 68 millions de francs en crédits de paiement et celui accordé à l'**A 330-200** pour 140 millions de francs.

Les autres programmes concernent :

• **L'avion de 100 places**

Une provision de 30 millions de francs en CP avait été ouverte en 1996 afin de permettre le soutien au programme d'avions de 100 places, réalisé en coopération entre Aérospatiale et des industriels chinois et coréen. La finalisation de ce projet devant intervenir en 1997, la provision 1996 n'a pas été utilisée et va faire l'objet d'un redéploiement au profit du programme A330-200. Le montant des crédits pour 1997 serait à nouveau de 30 millions de francs.

• **Le moteur GE 90**

D'une poussée de 75.000 à 95.000 livres ce moteur est destiné aux avions très gros porteurs, notamment au Boeing 777. En 1995, 354 millions de francs de crédits de paiement, compte tenu d'une annulation de 46 millions de francs, ont été consacrés à ce programme, 234 millions de francs étant programmés en 1996 et 69 millions de francs pour 1997.

• Le nouveau CFM XX

Le projet de moteur CFM XX, d'une poussée voisine de 42.000 livres avait été étudié conjointement par General Electric et Snecma dans le but de motoriser le projet de version allongée de l'A340 alors en cours de définition par Airbus Industrie.

L'évolution des spécifications de l'Airbus allongé et le retard observé dans le calendrier de l'avion ont conduit au gel de ce projet de moteur. Airbus industrie marque aujourd'hui sa préférence pour un dérivé sensiblement plus lourd. L'étude préliminaire de ce moteur a pour l'instant été confiée par Airbus Industrie à General Electric jusqu'à fin octobre 1996. Les conditions de participation de Snecma à ce programme de moteur seront précisées une fois ces études terminées. **Aucun des crédits réservés pour le soutien du CFM XX (140 millions de francs en CP) n'a été utilisé à ce jour**, compte tenu des orientations nouvelles prises par Airbus Industrie et de ses incidences sur le projet de moteur.

Dans le projet de budget pour 1997, une provision de 80 millions de francs est inscrite.

• Equipements de bord

Cette ligne budgétaire a pour objet d'aider les industriels français à développer, seuls ou en coopération, les équipements de bord destinés essentiellement aux Airbus, mais également aux autres avions français ou étrangers sur lesquels ils peuvent être retenus comme le programme B777 de Boeing et le Global Express de Bombardier.

Les montants (CP) inscrits sur cette ligne se sont élevés à 165 millions de francs en 1995 compte tenu d'une annulation de 25 millions de francs et à 200 millions de francs en 1996. Ils seraient de 190 millions de francs en 1997.

• L'aviation légère

Le développement de planeurs et d'avions légers a bénéficié de crédits budgétaires, sous la forme de crédits d'étude ou d'avances remboursables, à hauteur de 3 millions de francs en 1995 en crédits de paiement, compte tenu d'une annulation de 4 millions de francs et de 7 millions en 1996. L'accent est mis sur les études d'amélioration des programmes lancés ces dernières années.

La hauteur du soutien pour 1997 serait de 6 millions de francs.

B. OBSERVATIONS

Votre rapporteur a examiné, au cours de cette année, les modalités du soutien public à la construction aéronautique civile et présentera un rapport spécial consacré à ce sujet.

a) *L'industrie de la construction aéronautique civile est face à des enjeux considérables et doit affronter des risques formidables.*

Les enjeux économiques, sociaux, technologiques et politiques du secteur sont considérables.

Le chiffre d'affaires prévisible pour les vingt ans à venir s'élève à 1.100 milliards de dollars et correspond à la vente d'environ 16.000 appareils.

Un point de parts de marché gagné c'est 2,8 milliards de francs avec toutes les retombées qu'on imagine en matière d'emplois et d'excédents commerciaux donc de marges de manoeuvre sur le front de la politique économique générale. C'est aussi la perspective de compenser l'érosion du chiffre d'affaires militaire inscrite dans les programmations militaires des pays occidentaux.

Sur le plan technologique la construction aéronautique civile exerce des effets d'entraînement sur tous les secteurs -en particulier, l'électronique- qui lui sont liés et est susceptible d'entraîner une baisse des coûts des équipements.

Sur le plan politique, le secteur contribue à l'affirmation de la souveraineté nationale et, par les liens qu'il permet de tisser avec les Etats étrangers, à l'affirmation de notre diplomatie.

Face à ces enjeux considérables, la construction aéronautique civile doit affronter des risques formidables.

Les coûts de recherche et de développement nécessaires sont énormes et leur rentabilité dépend de la pénétration de chacun des produits dans des marchés mal maîtrisables.

Les risques économiques s'ajoutent aux risques financiers. Le développement du transport aérien n'est pas linéaire et procède par cycles dont les séquences sont variables.

La concurrence est âpre et pas toujours loyale comme en témoigne la guerre des prix observée ces dernières années et l'utilisation de l'instrument monétaire par nos concurrents américains pour fragiliser nos entreprises.

Le soutien public à la construction aéronautique civile se justifie donc pleinement.

b) Le projet de budget pour 1997 traduit les difficultés rencontrées par les modes de soutien traditionnels.

Le soutien public à l'aéronautique civile a privilégié dans notre pays le rôle des avances remboursables.

Ce soutien est économiquement sain : les avances sont remboursées par les entreprises. Il est également transparent et aisément contrôlable.

Mais, ce mode de soutien est loin d'être dénué de faiblesses.

Le système des avances remboursables est d'abord un système menacé.

La Communauté Européenne et les Etats-Unis ont conclu, le 17 juillet 1992, un accord "concernant l'application au commerce des aéronefs civils de grande capacité de l'accord du GATT relatif au commerce des aéronefs civils".

Cet accord, applicable aux seuls avions de 100 places et plus, avait plusieurs objets :

- Garantir que les soutiens, accordés avant la conclusion de l'accord, ne seraient pas remis en cause ;

- Faire reconnaître par les Etats-Unis le système d'avances remboursables avec partage du risque entre l'industriel et l'Etat. Ces avances sont désormais limitées à 33 % des coûts totaux de développement des programmes et soumises à des conditions très contraignantes de remboursement ;

- Prévoir un système de contrôle des soutiens indirects américains, c'est-à-dire des aides à la recherche largement dispensés par la NASA et le "Department of Defense". Cette forme d'aide ne peut désormais dépasser 3 % du chiffre d'affaires civil d'une des parties ou 4 % de celui d'une entreprise.

Les Américains interprètent plusieurs de ces conditions de manière si restrictive qu'elle dénature leur portée et rend l'accord déséquilibré aux dépens de l'Europe. Ceci est notamment le cas pour le contrôle et la limitation des aides indirectes à la recherche.

Ils ne veulent comptabiliser que les "avantages identifiables" des aides accordées à leurs constructeurs, ce qui conduit, depuis la signature de l'accord, à évaluer à 0 le montant des soutiens accordés par la NASA et le

Département de la Défense, alors que dans le même temps la totalité des soutiens accordés par les Etats européens, tant sous forme d'avances remboursables que sous forme d'aide à la recherche, sont notifiés au gouvernement américain.

A ce propos, si le soutien gouvernemental américain à son industrie aéronautique civile est beaucoup plus massif qu'en France, il convient de souligner combien il est plus dissimulé et emprunte des voies quantitatives mais aussi qualitatives variées.

C'est l'occasion d'indiquer que le soutien public à l'industrie aéronautique doit s'apprécier, certes, au regard des financements accordés mais aussi en fonction de la mobilisation de tous et des plus hautes autorités en particulier pour imposer les produits.

En tout état de cause, si le jugement sur le niveau des avances remboursables doit tenir compte des contraintes nouvelles qui pèsent sur l'engagement financier de l'Etat du fait de leur encadrement international, il apparaît que **d'autres modes d'appuis pourraient être envisagés**. C'est ainsi que les aides indirectes pourraient, lorsque c'est nécessaire, être abondées à hauteur des plafonds autorisés.

Une telle solution ne serait pas incompatible avec un maintien du contrôle de l'utilisation des fonds publics. Le lien entre les aides indirectes et les programmes industriels est sans doute plus lâche. Mais, l'exemple américain démontre que cette modalité de financement n'empêche pas les autorités publiques de contrôler dans le détail les développements aéronautiques ou leur commercialisation. En outre, la qualité d'entreprise publique des principaux bénéficiaires des apports de l'Etat financeur en France devrait garantir celui-ci contre une mauvaise utilisation de ses concours.

Enfin, comme le démontrent malheureusement les exemples es avances remboursables accordés ces dernières années pour soutenir divers programmes, il n'est pas sûr que ce procédé de financement prévienne toutes mésaventures.

Une dernière question doit à ce stade être évoquée brièvement, celle du rôle respectif de l'Etat financeur et de l'Etat actionnaire.

Ces dernières années, le premier l'a emporté sur le second. Il serait souhaitable d'apporter à cette orientation une correction sous réserve, bien entendu, que l'Etat actionnaire exerçant mieux ses responsabilités il se mette à même d'exercer mieux ses pouvoirs.

II. LES CREDITS DE METEOROLOGIE (AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, EQUIPEMENT ET TRANSPORT II. 5. METEOROLOGIE)

Le 1er janvier 1994, est entré en vigueur le changement du cadre de gestion prévu par le décret du 18 juin 1993 portant création de l'Etablissement Public Administratif Météo-France. Ainsi, la direction de la Météorologie nationale est devenue une EPA placé sous la tutelle du ministère chargé des transports.

Les subventions à l'Etablissement Public Météo France pour 1995 s'élèveront à 1.160,5 millions de francs.

Dépenses au titre de Météo France			
	(en millions de francs)		
	1996	1997	Ecart
Fonctionnement	841,9	834,6	-7,3
Dépenses en capital	15,0	15,0	
Sous-Total	856,9	849,6	-7,3
Fonctionnement	90,5	91,2	0,7
Dépenses en capital	245,4	219,7	-25,7
Sous-total recherche	335,9	310,9	-25,0
TOTAL	1192,8	1160,5	-32,3

Les subventions sont de deux types :

• Une subvention d'exploitation

Pour 1997, la subvention d'exploitation représente 925,8 millions de francs, cette dotation en baisse de 6,6 millions de francs devant participer au financement des dépenses de personnel et de fonctionnement courant de l'Etablissement.

Les effectifs sont constants. Aucune revalorisation n'apparaît au titre d'éventuelles mesures générales d'amélioration des traitements publics.

• Une subvention d'investissement

Celle-ci représente, pour 1997, 234,7 millions de francs (dont 199,7 millions de francs au titre de Météosat).

La dotation réservée aux satellites couvrira à la fois les dépenses relatives à la série actuelle des Météosat et, d'une part le développement des générations à venir de satellites géostationnaires destinés à les remplacer, d'autre part, le développement du futur satellite européen en orbite polaire qui viendra ainsi compléter le système d'observation spatiale de l'atmosphère.

Les autres dotations permettront de maintenir l'effort de recherche et d'assurer diverses opérations de génie civil, notamment les différents travaux qu'exigent le gros entretien et la poursuite des actions de restructuration des 150 centres et stations de métropole ainsi que d'outre-mer.

Pour ce qui concerne les matériels techniques, la dotation permettra de concourir au renouvellement du réseau de stations automatiques et de capteurs.

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

III. LOGEMENT

et article 92 rattaché

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

I. PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1997

Les crédits demandés pour le ministère du logement atteignent 40,3 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une réduction de 4,4 % par rapport au budget voté de 1996.

Nature des crédits <i>(en millions de francs)</i>	Budget voté de 1996	Loi de finances initiale 1997	LFI 1997/ LFI 1996
Dépenses ordinaires	27.925,9	29.936,6	+ 7,2 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	14.225,7	10.386,7	- 27,0 %
Total	42.151,6	40.323,3	- 4,4 %

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 74,2 % des crédits du logement (contre 66,1 % en 1996) continuent d'augmenter sensiblement (+ 7,2 %).

Les **interventions** constituent l'essentiel de ces dépenses (29,9 milliards de francs), les moyens de fonctionnement du budget du logement étant assurés par la section urbanisme et services communs du ministère de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital (CP) représentent 10,4 milliards de francs, soit une nette régression (-27,0 %) par rapport à la loi de finances pour 1996. Cependant, il convient de tenir compte du compte d'affectation spéciale 902-30 qui contribuera à l'aide à l'accession à la propriété à hauteur de 3,5 milliards de francs

La quasi-totalité de ces dépenses est constituée de **subventions d'investissement**, dont l'évolution explique à elle seule celle des dépenses en capital.

B. LES AGREGATS

Le budget du ministère du logement se divise en quatre agrégats: "aides à la personne", "logement", "études, expérimentation, information" et "recherche".

Agréats	Crédits demandés en 1997 (millions de francs)	
	DO + CP	AP
Aides à la personne	29.740,0	-
Logement	10.354,2	6.204,0
Études, expérimentation, information	71,9	35,0
Recherche	157,2	29,0

1. Les aides à la personne

La contribution de l'Etat au financement des aides à la personne, aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement sociale (ALS), progresse de 2,325 milliards de francs (+ 8,5 %). Cette augmentation recouvre trois évolutions.

La première est l'**évolution tendancielle des prestations** qui, à droit constant et à pouvoir d'achat des aides inchangé, impose à l'Etat d'augmenter le montant de sa contribution au fonds national de l'habitation (FNH) et au fonds national d'aide au logement (FNAL) de 4,19 milliards de francs, chiffre à rapprocher des 3,58 milliards de francs de l'exercice 1996.

La seconde est un nouvel **effort de révision des services votés** de 2,38 milliards de francs, à rapprocher de l'effort de 2,30 milliards de francs prévu pour l'exercice 1996.

Cet effort d'économie s'articule en trois points :

- une économie symbolique de 5 millions de francs sur la gestion du fonds d'aide aux accédants en difficulté qui réduit la dotation de ce dernier à 10 millions de francs pour l'exercice 1997 ;

- un changement d'imputation de 300 millions de francs au titre des fonds de solidarité pour le logement (FSL-250 MF) et de l'aide au logement temporaire (ALT-50 MF), désormais financés directement par la taxe sur les logements sociaux occupés par des ménages dépassant les plafonds de

ressources, au travers du compte d'affectation spéciale n° 902-29 (article 45 du projet de loi);

- une économie de 2,07 milliards de francs à réaliser sur l'actualisation et la rationalisation des barèmes. Ces mesures consistent à réduire le niveau des aides en termes réels. Le gouvernement devrait entreprendre une harmonisation des barèmes en fonction des seuls niveaux de ressources. Ils diffèrent actuellement sans logique économique, en fonction des natures de ressources (revenus du travail, du capital, ou allocations).

La contribution de l'Etat aux aides à la personne proprement dites (chapitre 46-40) est divisée en deux parties :

- la contribution au FNH, qui verse l'APL, augmente de 2,2 % à 13,4 milliards de francs;
- la contribution au FNAL, qui verse l'ALS, progresse de 14,2% à 16,4 milliards de francs.

Enfin, et c'est la troisième évolution, **les barèmes de l'aide personnalisée au logement seront unifiés** entre les immeubles conventionnés avant 1988 (APL1) et ceux conventionnés après cette date (APL2 - article 92 rattaché). Cette fusion occasionne un surcoût de 200 millions de francs.

2. Le logement

Cet agrégat regroupe les **aides à la pierre**, plus particulièrement concentrées sur le chapitre 65-48 (construction et amélioration de l'habitat). Celui-ci régresse de 23,6 % en crédits de paiement et de 62,4 % en autorisations de programme.

Cette réduction sensible provient d'une **modification dans la structure de l'effort de l'Etat en faveur du logement, en sens inverse de celle qui s'était produite en 1996** : les dépenses fiscales associées au prêt d'accession à la propriété avaient été reconverties en crédits budgétaires destinés à subventionner le nouveau prêt sans intérêt. Pour cet exercice au contraire, une partie des dépenses est transférée sur les comptes spéciaux du Trésor, et une autre partie est reconvertie en dépense fiscale.

• En 1997, **l'accession à la propriété** bénéficiera de deux sources de crédits : 3,5 milliards de francs de crédits de paiement sur le budget du ministère du logement et le même montant sur le compte d'affectation spéciale 902-30 (nouveau). L'ensemble des autorisations de programme est transféré sur ce compte. **Elles seront financées par un prélèvement sur la collecte de**

la participation des employeurs à l'effort de construction (article 29 du projet de loi). Le ministère du logement en escompte le financement de 120.000 prêts à taux zéro, ce qui suppose une baisse de la subvention moyenne de 65.000 à 58.333 francs.

- **La ligne fongible prêts locatifs aidés – primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PLA-PALULOS)**, destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) est fortement réduite en autorisations de programmes (-51,1%) comme en crédits de paiement (-33,1%). Cette réduction sera partiellement compensée par **l'application du taux réduit de TVA (5,5%) sur les constructions de logements locatifs neufs qui créera un crédit de TVA d'1,3 milliard de francs au bénéfice des organismes HLM**, mais avec un décalage de trésorerie, puisque la mesure n'aura pas d'incidence sur le recouvrement de la TVA en 1997. En Ile de France, le fonds d'aménagement de la région Ile de France (FARIF) accordera 565 millions de francs d'autorisations de programme à ce titre (comme en 1996).

Le gouvernement prévoit ainsi de financer 80.000 prêts locatifs aidés (PLA), dont 30.000 PLA-très sociaux, soit un programme très proche de celui de 1996 (respectivement 80.000 et 20.000). Ce programme de construction doit être complété par la distribution de 120.000 PALULOS.

- Une ligne destinée au **financement des opérations les plus sociales** (notamment les réquisitions) est créée et dotée de 178,5 millions de francs de crédits de paiement.

- La subvention d'investissement à **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** est réduite à 2,0 milliards de francs en autorisations de programme (- 11 %) et à 1,878 milliards de francs en crédits de paiement (- 7,7 %). Les crédits de la **prime à l'amélioration de l'habitat (PAH)** sont reconduits à 600 millions de francs en autorisations de programme, mais augmentent de 17,3% en crédits de paiement à 710 millions de francs.

- **Le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS)** bénéficiera en 1996 d'une dotation de 400 millions de francs (+81,8%), ce qui traduit la montée en puissance du prêt d'accession sociale (PAS).

3. Les études, expérimentation, information

Ce poste subit une réduction de ses crédits de paiement (-15,5%) mais obtient la stabilité de ses autorisations de programme (35 millions de francs). Cela est du surtout à une réduction des crédits de l'information du

public, poste moins prioritaire dans une année sans réforme de grande ampleur.

4. La recherche

Cet agrégat concerne essentiellement les subventions au Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) :

- une subvention de fonctionnement de 129,0 millions de francs (- 1,2%) ;

- des subventions d'équipement de 5,7 millions de francs (- 8,1 %).

II. ARTICLE 92 RATTACHE

L'article 92 rattaché au budget du logement a pour objet de fusionner les barèmes de l'aide personnalisée au logement.

Actuellement, l'aide personnalisée au logement est scindée en deux barèmes:

• celui de l'**APL1** concerne les logements conventionnés avant le 31 décembre 1987 ; et la location de logements neufs, acquis ou améliorés après le 31 décembre 1987 ; ou situés dans des foyers, ou en accession à la propriété.

• celui de l'**APL2** concerne les logements conventionnés après le 31 décembre 1987 et qui ne présentent pas les caractéristiques ci-dessus.

Le barème de l'**APL1** est plus favorable que celui de l'**APL2**. Cette distinction a été introduite par la loi de finances pour 1988 dans un souci d'amélioration du parc HLM.

Mais le résultat aujourd'hui est qu'à loyer et à niveau de ressources égaux, **le taux d'effort** (proportion du revenu consacré au loyer) **des locataires est nettement plus élevé lorsqu'ils perçoivent l'APL2**, et ce d'autant plus que leur famille est plus nombreuse.

C'est pourquoi le gouvernement considère qu'il faut unifier les barèmes, en se souciant surtout de cohérence dans les taux d'effort.

L'**APL1** concerne environ 1,3 million de locataires pour un coût (budgétaire et extrabudgétaire) de 18 milliards de francs, l'**APL2** concerne environ 0,7 millions de locataires pour un coût de 8 milliards de francs.

Le nouveau mode de calcul du barème est de nature réglementaire. Elle a été soumise au Conseil national de l'habitat le 8 octobre. La fusion se fera à un niveau intermédiaire entre les deux barèmes actuels, ce qui occasionnera un surcoût de 200 millions de francs compte tenu de la pondération entre les deux aides.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

Le budget du ministère du logement reste à un niveau élevé en 1997. Certes inférieur au niveau de 1996 (42,1 milliards de francs) mais supérieur à celui de la loi de finances initiale pour 1995 (39,5 milliards de francs), il se maintient au-dessus des 40 milliards de francs. Il paraît ainsi souffrir moins que d'autres budgets d'intervention, de l'effort de réduction des dépenses de l'Etat et du déficit budgétaire.

Ce constat est confirmé si l'on regarde les dépenses (crédits de paiement) consolidées en faveur du logement dans le budget de l'Etat. S'ajoutent alors **au budget du logement** les dépenses en faveur du logement du **fonds d'aménagement de la région Ile-de-France** (661 millions de francs), du nouveau **fonds pour le logement des personnes en difficultés** (450 millions de francs) et du **fonds pour l'accession à la propriété** (3,5 milliards de francs). Cet effort consolidé progresse de 2,5 %.

Cependant, la stabilité des crédits dont le ministre du logement est ordonnateur ne doit pas masquer deux évolutions profondes.

La première est la **forte réduction de l'effort national en faveur du logement**. En effet, pour maintenir le niveau des dépenses budgétaires tout en participant à la réduction du déficit, il a fallu faire transiter par le budget de l'Etat des dépenses qui empruntaient d'autres canaux, et supprimer des dépenses fiscales. Ainsi, la participation des employeurs à l'effort de construction devra soustraire 7 milliards de francs de dépenses d'investissement directes pour les affecter à l'Etat. De même, l'expiration de deux importantes mesures fiscales telles que la réduction de 35 % des parts départementale et régionale des droits de mutation à titre onéreux et la réduction d'impôt sur le revenu pour intérêts d'emprunt vont réduire l'effort national en faveur du logement d'environ 5 milliards de francs chacune (la première dès 1997, la seconde à partir de 1998).

Il appartiendra à la commission des comptes du logement, en 1998, d'estimer cette réduction des dépenses de la nation en faveur du logement

mais un chiffre supérieur à 10 milliards de francs dès 1997 n'aurait rien d'étonnant.

La seconde évolution est **l'accentuation du déséquilibre structurel au sein de ce budget entre les aides à la personne et les aides à la pierre.** L'Etat est contraint d'abandonner le terrain de la construction et de la réhabilitation sous la contrainte de ses obligations d'aide sociale. C'est l'idée même de politique de construction qui est mise en cause par le caractère dévorant des aides à la personne.

Sur ce point, le budget 1997 ne parvient pas à traduire les souhaits exprimés par votre commission lors du débat d'orientation budgétaire : une plus grande maîtrise des aides à la personne pour limiter la contraction des aides à la pierre.

Ce budget est donc plutôt restrictif sur le plan de l'investissement, ce qui peut avoir des conséquences sur une activité traditionnellement soutenue par la dépense publique. **Cette rigueur bénéficie néanmoins d'une conjoncture favorable** : les taux d'intérêt et les prix sont bas, et le secteur libre devrait pouvoir compenser partiellement le recul du secteur aidé.

Deuxième observation

La réforme des aides à la personne qui devait dégager 2,3 milliards de francs d'économie au cours de l'exercice 1996 n'a pas été entreprise. La loi de finances initiale pour 1996 a donc manifestement sous-évalué ce poste, et cela explique la forte progression observable en 1997.

Mais le gouvernement paraît décidé à une mise en oeuvre rapide, et votre rapporteur ne peut que l'y encourager.

Un premier élément de réforme est contenu dans le présent projet de loi de finances: il s'agit de la suppression de la distinction entre l'APL 1 et l'APL 2. Rien ne justifie plus l'existence de deux barèmes pour les logements locatifs sociaux. S'agissant d'aides personnelles, la différenciation des aides doit se faire selon des critères tenant au ménage (taille, niveau de ressources) et non selon des critères tenant à l'immeuble. Cette fusion des barèmes de l'APL 1 et de l'APL 2 était d'ailleurs préconisée par le rapport de l'Inspection générale des finances de décembre 1994.

Il faudra persévérer, car il restera encore trois aides personnelles différentes - l'allocation de logement sociale (ALS), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'aide personnalisée au logement (APL)- quand une seule serait justifiée. Cependant, l'unification des barèmes peut difficilement être réalisée sans coût, l'aide la plus efficace, l'APL, étant la plus coûteuse.

Outre cette simplification, le gouvernement annonce une rationalisation des barèmes selon deux axes : une prise en compte de la globalité des ressources des ménages; la suppression de la distinction injustifiée entre revenus du travail et revenus de transfert. Cette réforme était déjà annoncée à l'appui du projet de loi de finances pour 1996.

Les barèmes, qui n'ont pas été réactualisés depuis juillet 1994, devraient l'être enfin au 1er janvier 1997. **Votre rapporteur rappelle à cet égard que la loi¹ prévoit une actualisation annuelle et que la volonté du législateur doit être respectée s'agissant d'aides touchant des millions de foyers.**

Enfin, l'épineux problème de l'allocation de logement sociale des étudiants sera transféré au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette clarification était indispensable puisque cette aide, qui occupe une place considérable dans le budget du ministère du logement, n'était pas maîtrisée par le ministre du logement. **Cependant, votre rapporteur souhaite que le problème ne soit pas seulement déplacé, mais résolu.** A cet égard, il ne peut que répéter une mise en garde constante de votre commission des finances : il n'est pas convenable d'augmenter le taux d'effort des ménages modestes par une pression générale sur les barèmes parce qu'on ne sait pas réduire une aide de confort accordée à une population particulière. Cette aide souvent injustifiée continuera en effet de peser sur l'effort national en faveur du logement au détriment d'autres actions plus utiles, telles que les interventions très sociales (FSL, ALT et logements d'urgence) qui bénéficient fort justement de l'attention du ministre et de plus de 600 millions de francs en moyens d'engagement dans le présent budget.

Troisième observation

Le budget du logement locatif social est peu modifié quant aux programmes physiques : 80.000 PLA, 120.000 PALULOS comme en 1996. On ne décèle que des nuances : 30.000 PLA seront très sociaux (on ne peut que se féliciter du succès croissant de cette formule malgré les doutes qu'elle avait suscités à l'origine) et pour la première fois, le ministre du logement prévoit que 25.000 PLA seront consacrés à la réhabilitation d'habitats anciens.

En revanche, **les modalités de financement sont profondément bouleversées.** Il est difficile de dire aujourd'hui quel en sera l'effet, mais une contraction des programmes est malheureusement à craindre.

¹ Article L.351-3 du code de la construction et de l'habitation.

D'une part, la TVA à taux réduit (5,5 %) se substitue à la prime de 12 % du montant des travaux pour les PLA neufs. La neutralité financière de cette substitution n'est pas clairement établie aujourd'hui. Si tel était le cas, son principal intérêt serait de donner davantage de souplesse dans l'engagement des travaux par les offices. Cela supposerait alors une procédure administrative allégée, notamment en termes d'autorisation préfectorale.

D'autre part, il est très probable que les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction devront sensiblement réduire leur action en faveur du logement locatif social, du fait du prélèvement de 7 milliards de francs qu'ils devront acquitter en 1997. En 1994, 6,3 milliards de francs avaient été investis par le "1 % logement" dans le parc locatif social et les collecteurs avaient participé à 68.100 PLA. De tels niveaux d'engagements sont exclus en 1997, même si le "1 % logement" tentera de faire face par un emprunt, la baisse des taux d'intérêt de ses prêts et un effort sur ses frais de gestion.

Quatrième observation

Pour la cinquième année consécutive, **une forte priorité est accordée à l'accession à la propriété**. Le gouvernement a raison de poursuivre en ce sens. Il s'agit du souhait le plus cher de nos concitoyens.

Le prêt sans intérêt est un succès, 120.000 seront financés en 1997 comme en 1996. Le marché de la maison individuelle, qui avait fortement décliné de 1985 à 1993, progresse depuis de façon irrégulière mais continue.¹ Ce retournement de tendance traduit la réalisation d'une aspiration profonde des Français qui avait été contrariée pendant de longues années.

Les moyens mis à la disposition des accédants à la propriété sont probablement les plus complets jamais mis en place. Le prêt à taux zéro se révèle un excellent produit d'accession sociale, les quatre cinquièmes des ménages bénéficiaires ne disposant pas de plus de 3 SMICs et demi. Le prêt d'accession sociale (PAS), après des débuts balbutiants, a connu une montée en puissance significative (6.000 par mois au premier semestre 1996, notamment en complément du prêt à taux zéro)². Dans le secteur libre, les accédants bénéficient de la démarche opiniâtre du ministère de l'économie et de la Banque de France en vue de réduire les taux d'intérêt, pratiquement au plus bas depuis la seconde guerre mondiale, et parmi les plus bas du monde.

¹ La construction de maisons individuelles excède celle de logements collectifs depuis le second trimestre 1995 (environ 35.000 par trimestre)

² Il semble cependant que le dispositif de sécurisation des PAS qui devait être confié au « 1 % logement » soit aujourd'hui au point mort.

Les conditions sont donc réunies pour que l'accession à la propriété connaisse un vif succès.

Cinquième observation

Le ministère du logement parvient dans l'ensemble à maintenir ses priorités malgré une forte contrainte financière. **Une large zone d'ombre ternit cependant cet effort remarquable: le mauvais traitement du logement ancien.**

Elle résulte de la conjonction de deux facteurs : **une baisse des crédits budgétaires et l'expiration de mesures fiscales favorables.**

La réduction des crédits budgétaires est d'abord manifeste s'agissant de **l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**. L'écart entre les crédits de l'agence pour la réhabilitation du parc locatif privé et la taxe additionnelle au droit de bail, censée la financer, atteint un niveau sans précédent (le rendement de la TADB est évalué à 3,2 milliards de francs, les crédits de l'ANAH s'élèvent à 2 milliards de francs). Ensuite, la mesure de réduction de la quotité de travaux pour bénéficier d'un prêt à taux zéro (de 35 % à 20 % du coût total), qui n'a pas achevé sa montée en puissance, se termine fin 1996. Un crédit d'un milliard de francs avait été ouvert pour cette disposition et il sera probablement dépassé. Enfin, les autorisations de programme de la prime à l'amélioration de l'habitat (600 millions de francs) seront probablement insuffisants (800 millions de francs auront été nécessaires en 1996).

Dans le même temps, de nombreuses mesures fiscales en faveur du logement ancien arrivent à échéance. Parmi elles, deux méritent de retenir l'attention : la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt et la réduction de 35 % des parts départementale et régionale des droits de mutation à titre onéreux.

Lorsqu'a été créée l'avance à taux nul pour le logement neuf, celle-ci ne pouvait se cumuler avec la réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt. En 1997, ni l'une ni l'autre ne seront utilisables pour le logement ancien. Certes, la réduction du barème de l'impôt sur le revenu compense la perte d'un certain nombre d'avantages fiscaux. Certes, la détention des logements anciens est favorisée par la rénovation du régime de la réduction d'impôt pour grosses réparations. Mais aucune de ces deux compensations ne concerne directement **l'acquisition** de logements anciens avec peu de travaux, déjà relativement pénalisée dans le secteur locatif par la création de l'amortissement "Périsol".

Cette réorientation de l'économie du logement vers l'acquisition de biens neufs est partiellement involontaire. Elle résulte en effet de la conjonction de mesures d'ordre général touchant la dépense publique ou la fiscalité du revenu, et de mesures sectorielles. **Or, délaissier le logement ancien serait une grave erreur. Le marché du logement est un continuum. En rompre un segment revient à casser le marché¹. C'est pourquoi il conviendrait que le débat sur ce projet de loi de finances permette de prendre des dispositions de nature à éviter une rechute des transactions au début de 1997.**

¹ Sur 100 transactions réalisées dans l'ancien, 28 sont des opérations d'acquisition-amélioration, et 10 donnent lieu à l'achat d'un logement neuf. Source : CEREVE.

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORT ET TOURISME

IV. MER - Marine marchande

Rapporteur spécial : M. René REGNAULT

I. PRESENTATION DES CREDITS

**A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE LA MARINE MARCHANDE
POUR 1997**

Le budget de la marine marchande correspond au fascicule IV. - Mer du budget de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, abstraction faite des crédits consacrés aux ports maritimes.

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget de la Marine marchande pour 1997 s'élèvent à 5,629 milliards de francs, en diminution de -0,9 % par rapport au budget voté de 1996 (5.681 milliards de francs).

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1996	PLF 1997	Evolution en %
Titre III Moyens des services	546,6	478,3	-12,5
Titre IV Interventions publiques	4819,7	4860,2	0,8
Total des dépenses ordinaires	5366,3	5338,5	-0,5
Titre V Investissements exécutés par l'Etat			
AP	78,1	74,8	-4,2
CP	89,9	77,8	-13,5
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
AP	245,4	210,6	-14,2
CP	224,8	212,4	-5,5
Total des dépenses en capital			
AP	323,5	285,4	-11,8
CP	314,7	290,2	-7,8
TOTAL GENERAL (crédits de paiement)	5681	5628,7	-0,9

Comme l'analyse par agrégats le précise ci-après, cette légère diminution du budget de la marine marchande s'explique par les transferts de crédits intervenant au sein du budget de l'Equipement entre les services de la Mer et les services généraux du ministère.

A structure constante, le budget de la Marine marchande est en **reconduction par rapport à 1996**, enregistrant même une légère hausse de 0,5 %.

B. LES PRINCIPAUX AGREGATS DU BUDGET DE LA MARINE MARCHANDE POUR 1997

(en millions de francs)

Agrégat	Loi de finances initiale 1996	Projet de loi de finances 1997	Variation 1996-1997 en %
01 Administration générale et recherche			
AP	12,4	4,8	-61,3
CP	502,6	425	-15,4
02 Gens de mer			
AP	6	6	0,0
CP	180	156,5	-13,1
03 Etablissement national des invalides de la marine			
CP	4527,9	4599,2	1,6
04 Signalisation et surveillance maritimes			
AP	66,1	66,1	0,0
CP	127,2	123,1	-3,2
05 Protection et aménagement du littoral			
AP	10,7	10,6	-0,9
CP	11,9	10,6	-10,9
06 Flotte de commerce			
AP	228,2	198	-13,2
CP	331,4	314,3	-5,2
Total			
AP	323,4	285,5	-11,7
CP	5681	5628,7	-0,9

1. Agrégat 01. Administration générale et recherche

Les crédits affectés à l'administration générale et à la recherche représentent **7,6 % du budget de la Marine marchande**, en diminution de 15,4 % par rapport à 1996.

Cette diminution sensible résulte principalement de la **fusion des services généraux de la Mer avec ceux de ses deux ministères d'accueil**, celui de l'Équipement et celui de l'Agriculture. Cette fusion entraîne les transferts budgétaires suivants :

- **transfert de 62 millions de francs de crédits de rémunération** (53 millions de francs au budget des services communs du ministère de l'Équipement et 9 millions de francs au ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation ;

- **transfert de 20,3 millions de francs de moyens informatiques et de fonctionnement** (13,8 millions de francs aux services communs de l'Équipement ; 4,8 millions de francs à l'Agriculture, pour la direction des Pêches ; 1,7 million de francs aux services du Premier ministre, pour le Secrétariat général à la Mer) ;

- **transfert de crédits d'équipement et d'investissement dans la recherche** aux services communs de l'Équipement, à hauteur de 5,6 millions de francs en autorisations de programme et de 3,4 millions de francs en crédits de paiement.

En termes d'emplois budgétaires, cette fusion administrative se traduit par le **transfert de 271 emplois aux services communs de l'Équipement et de 43 emplois au ministère de l'Agriculture.**

Par ailleurs, 179 emplois sont transférés à l'ENIM, érigé en établissement public administratif, et l'effort de réduction des effectifs budgétaires se traduit pour la Mer par la **suppression de 30 emplois**, qui entraîne une économie de 2,9 millions de francs.

Au total, les emplois relevant du budget de la Marine marchande diminuent de 2.954 en 1996 à 2.433 en 1997, soit une réduction apparente de 521 emplois bien plus importante que les suppressions effectives.

2. Agrégat 02. Gens de mer

Les crédits consacrés aux gens de mer représentent **2,8 % du budget de la Marine marchande**, en diminution de -13,1 % par rapport au budget voté de 1996. Ils atteignent 156,5 millions de francs en crédits de paiement et 6 millions de francs en autorisations de programme.

a) Formation professionnelle maritime

Dans le domaine de la formation professionnelle maritime, **la plupart des dotations ou subventions de fonctionnement sont reconduites à leur niveau de 1996** : 6 millions de francs pour les écoles nationales de la marine marchande ; 4,3 millions de francs pour l'enseignement privé agréé ; 15,7 millions de francs pour la formation continue ; 4 millions de francs pour les bourses.

Seuls les crédits consacrés à l'apprentissage, via l'AGEMA, progressent de 5,7 % pour atteindre 74,2 millions de francs.

Les dépenses d'équipement (chapitre 56-37) diminuent de -13,1 % en crédits de paiement, pour s'établir à 6,1 millions de francs, mais sont reconduites en autorisations de programme au niveau de 6 millions de francs.

b) Action sociale

Les **dépenses d'allocations compensatrices** (chapitre 46-37), qui assurent un revenu de remplacement aux marins âgés de plus de 50 ans licenciés pour raison économique, sont réduites de 72 millions de francs en 1996 à 45 millions de francs pour 1997, **soit une baisse de -60 %**.

Cette forte contribution à l'effort de maîtrise des dépenses budgétaires peut laisser perplexe, s'agissant de dépenses obligatoires résultant d'une convention entre l'Etat et l'UNEDIC. Il est probable que ce chapitre devra être abondé en loi de finances rectificative.

3. Agrégat 03. Etablissement national des Invalides de la Marine

D'un montant de **4,599 milliards de francs pour 1997**, la subvention d'équilibre de l'Etat à l'ENIM (chapitre 47-37) représente à elle seule **81,7 % du budget de la Marine marchande**. Elle s'inscrit en hausse de 1,5 % par rapport au budget voté de 1996. Après la diminution de -1 % enregistrée l'an dernier, la contribution de l'Etat à l'ENIM reprend donc sa progression.

En 1997, le budget de l'ENIM devrait augmenter de 1,25 %, en dépenses comme en recettes, pour atteindre 9,284 milliards de francs. **La subvention d'équilibre de l'Etat représente donc 49,5 % de ses ressources, contre 48,7 % en 1996.**

Dans le cadre de la réforme des services de la Mer, **l'ENIM, qui était jusqu'à présent également une direction d'administration centrale, devient un établissement public administratif à part entière**. Les fonctions de gestion des prestations et de tutelle de l'établissement se trouvent ainsi clairement distinguées.

4. Agrégat 04. Signalisation et surveillance maritimes

Les crédits consacrés à la signalisation et la surveillance maritime représentent **2,2 % du budget de la Marine marchande**, en diminution de -3,2 % par rapport au budget voté de 1996. Ils atteignent 123,1 millions de francs en crédits de paiement et 66,1 millions de francs en autorisations de programme.

Cette diminution globale des crédits recouvre un double mouvement :

- **une augmentation de 6,9 % des crédits d'entretien et d'exploitation** des services de police et de signalisation maritimes (chapitre 35-52), qui s'élèvent à 43,3 millions de francs, contre 40,3 millions de francs en 1996 ;

- **une diminution de -5,7 % des crédits d'équipement** (chapitre 53-32), qui s'établissent en crédits de paiement à 58,8 millions de francs, contre 65,8 millions de francs en 1996. Ils restent toutefois stables en autorisations de programme, au niveau de 56,5 millions de francs.

Le programme de modernisation des systèmes radio et radar des Centre Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) pourra ainsi se poursuivre à un **rythme satisfaisant**. Le programme de renouvellement de la flottille de surveillance paraît en revanche **ralenti**, la mise en chantier de trois vedettes côtières prévue en 1996 étant repoussée à 1997. **Mais ce retard s'explique par l'opération exceptionnelle réalisée en 1996, consistant dans l'achat d'occasion d'un patrouilleur de construction récente, qui a bénéficié d'un financement européen à hauteur de 50%**. Ce navire aura vocation à intervenir sur l'ensemble du golfe de Gascogne, zone rendue sensible par l'entrée en vigueur des nouvelles règles de contrôle des pêches.

Il convient par ailleurs de remarquer que **la subvention à la Société Nationale de Secours en Mer (SNSM) intègre pour 1997 les crédits supplémentaires qui lui ont été alloués en 1996 par le Parlement**. Elle est ainsi portée à 4 millions de francs en fonctionnement et 9,6 millions de francs en équipement. La SNSM pourra ainsi mettre en service quatre canots tout temps et deux vedettes plus légères.

5. Agrégat 05. Protection et aménagement du littoral

Les crédits consacrés à la protection et à l'aménagement du littoral représentent **seulement 0,2 % du budget de la Marine marchande.**

Les moyens affectés à la **lutte contre la pollution accidentelle du littoral et de la mer** progressent de 1,5 % en fonctionnement, pour s'établir à 1,8 million de francs (chapitre 35-33), et diminuent de -13,6 % en équipement, pour s'établir à 4,4 millions de francs (chapitre 53-30, article 90).

Les moyens affectés aux **schémas de mise en valeur de la mer** (chapitre 53-30, article 60) sont reconduits en autorisations de programme, au niveau de 2 millions de francs, *mais diminuent également de -13,6 % en crédits de paiement, pour s'établir à 2,2 millions de francs.*

6. Agrégat 06. Flotte de commerce

Les crédits consacrés à la flotte de commerce représentent **5,6 % du budget de la Marine marchande.** Pour 1997, ils diminuent de -5,2 % en crédits de paiement, pour s'établir à 314,3 millions de francs, et de -13,2 % en autorisations de programme, pour s'établir à 198 millions de francs.

La contribution de l'Etat aux charges sociales de la Compagnie générale maritime (chapitre 45-35) est réduite pour 1997 de 8 millions de francs et s'établit à 113 millions de francs, en baisse de -7,1 % par rapport à 1996. Cette subvention budgétaire, **qui demeure en dépit de la privatisation de la CGM,** est destinée à financer le surcoût du régime de retraite propre à la Compagnie par rapport au régime général.

Il convient de rappeler que, traditionnellement, le chapitre 45-35 accueille en loi de finances rectificative les crédits consacrés au **remboursement par l'Etat de la part maritime de la taxe professionnelle** acquittée par les armateurs. Une dotation de 85,8 millions de francs a été inscrite à ce titre en loi de finances rectificative pour 1995.

Les **subventions à la flotte de commerce** (chapitre 63-35) diminuent de -4,5 % en crédits de paiement, pour s'établir à 201,3 millions de francs, et de -15,2 % en autorisations de programme, pour s'établir à 198 millions de francs. Afin de permettre une gestion plus souple de l'aide à l'investissement et de l'aide à la consolidation et à la modernisation, **les crédits afférents à ces deux types de subventions ont été regroupés au sein d'un seul article budgétaire.**

L'érosion des subventions directes devrait être plus que compensée par les effets de la loi n°96-607 du 5 juillet 1996 *relative à l'encouragement fiscal en faveur de la souscription de parts de copropriété de navires de commerce.*

Ce nouveau dispositif des quirats autorise les personnes physiques à déduire de leur revenu imposable les sommes investies dans la flotte de commerce française, dans la limite annuel de 500.000 francs pour une personne seule et 1 million de francs pour un couple marié. Les sociétés sont autorisées à déduire de leur bénéfice imposable l'intégralité des sommes investies. **On escompte que cette incitation fiscale orientera vers l'investissement maritime la moitié des sommes nécessaires au renouvellement annuel de la flotte, soit 1 milliard de francs permettant de financer 8 à 10 navires par an.**

Ce mécanisme de dépense fiscale apporte une solution, que les seules aides budgétaires ne peuvent fournir, à l'insuffisance structurelle de fonds propres des armateurs.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La réorganisation de l'administration de la Mer

Le rattachement des services généraux de la Mer aux services communs du ministère de l'Équipement s'accompagne de la **rationalisation des administrations demeurant rattachées au budget de la Marine marchande.**

Cette réorganisation de l'administration centrale de la Mer s'inspire des propositions faites par M. Alain CHABROL, Conseiller maître à la Cour des comptes, dans son rapport remis au mois de février 1996 au Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

Aux **quatre directions actuellement existantes** (direction des gens de mer et de l'administration générale, direction de la flotte de commerce, direction des ports et de la navigation maritimes, direction de l'établissement national des invalides de la marine), seront substituées **deux directions d'administration centrale** :

- une **direction centrale des affaires maritimes** chargée des missions régaliennes de l'Etat en matière maritime : édiction de normes sociales ; contrôle, surveillance et sécurité en mer ; formation et enseignement;

- une **direction du transport maritime** à orientation économique, chargée des ports maritimes et flotte de commerce.

Cette réforme permettra de générer des économies de fonctionnement et de recentrer l'administration de la Mer sur ses missions prioritaires.

2. Un effort bienvenu en faveur de la formation maritime

L'an dernier, votre rapporteur s'était inquiété de la diminution de -4,2 % des crédits consacrés à l'apprentissage, qui lui paraissait contradictoire avec la priorité affichée par le ministère de la Mer en faveur de la formation professionnelle maritime. **Il faut donc se réjouir de l'augmentation de 5,7 % de ces mêmes crédits pour 1997, qui seront ainsi portés à 74,2 millions de francs.**

Au total, l'ensemble des crédits de paiement consacrés à la formation maritime passe de 106,9 millions de francs en 1996 à 110,3 millions de francs en 1997, soit une **progression de 3,2 %**.

Il importe de **préserver l'outil de formation maritime de la France**, dont la qualité internationalement reconnue permet d'assurer des débouchés à tous les jeunes qui en sont issus. Pour 1997, 760 élèves officiers sont attendus dans les 4 écoles nationales de la marine marchande, et 1542 élèves dans les 12 écoles maritimes et aquacoles.

Il importe également de **préparer l'avenir en anticipant la compensation des nombreux départs à la retraite** qui interviendront ces prochaines années, concernant 20 % des effectifs de la pêche et du commerce d'ici à l'an 2000. A défaut, il serait nécessaire de recourir à des marins et des officiers formés à l'étranger, au risque de perdre un savoir-faire précieux.

3. La privatisation de la CGM est imminente

Le principe de la privatisation de la Compagnie générale maritime est acquis depuis le vote de la loi du 19 juillet 1993, qui l'a rangée parmi les entreprises publiques privatisables. Le décret n° 95-841 du 17 juillet 1995 a ouvert la procédure de privatisation proprement dite.

La vente des actions détenues par la Compagnie générale maritime et financière, holding contrôlé par l'Etat, aura lieu **de gré à gré** sur la base d'un cahier des charges approuvé le 18 juillet 1996 par la commission de la privatisation. A ce jour, **neuf candidats ont manifesté leur intérêt** auprès du ministre de l'Economie et des Finances et devaient, sur la base d'une documentation confidentielle, formuler une offre au plus tard le 3 octobre dernier.

Le repreneur sera choisi par le ministre de l'Economie et des Finances, sur avis conforme de la commission de privatisation, avant la fin de 1996.

Le redressement financier de la CGM, préalable nécessaire à sa privatisation, a été difficile. **Son résultat en fin d'exercice 1995 a été encore négatif de -497,6 millions de francs.** Ce déficit est moitié moindre de celui enregistré en 1994, qui était de -1 milliard de francs, **mais plus que double de celui prévu**, qui aurait dû être de seulement -200 millions de francs.

Ce redressement financier, bien qu'inachevé, a été rendu possible par une **politique de recentrage** de la Compagnie sur son métier principal de transport de marchandises conteneurisées au long cours sur lignes régulières et de **cession systématique des actifs non stratégiques.**

Il a été acquis également au prix d'un plan social qui a réduit les effectifs de la CGM de 3.117 personnes en 1994 à 2.738 en 1995.

Enfin, **l'Etat a recapitalisé massivement la Compagnie**, par le canal de la CGMF, en quatre tranches successives :

- 150 millions de francs en juillet 1993 ;
- 800 millions de francs en juin 1994 ;
- 750 millions de francs en octobre 1994 ;

- 250 millions de francs en juin 1996.

Une dernière tranche de 875 millions de francs devant encore être versée d'ici à la fin de 1996, **ce seront au total 2,825 milliards de francs qui auront été injectés dans la CGM préalablement à sa privatisation.** Les 1,125 milliards de francs versés en 1996 sont affectés à la réduction de sa dette, qui était de 2,555 milliards de francs au 31 décembre 1995.

Le cahier des charges de l'opération indique que les offres seront évaluées en fonction de l'aptitude du repreneur à assurer la pérennité de l'entreprise. **Il précise notamment que les conditions d'armement des navires, les aspects sociaux et les exigences de desserte des départements et territoires d'Outre-mer seront tout particulièrement examinés.**

Votre rapporteur estime que ces trois aspects sont effectivement essentiels, et que la manière dont ils seront traités dans le projet finalement retenu conditionne le jugement qu'il conviendra de porter sur la privatisation de la CGM.

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

IV - MER - Ports maritimes

Rapporteur spécial : M. Marc MASSION

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le budget des Ports maritimes correspond à l'essentiel de l'agrégat 05 « Ports maritimes et littoral » du fascicule IV - Mer du budget de l'Équipement, du logement, des Transports et du Tourisme.

Ainsi définis, les crédits inscrits au budget des Ports maritimes pour 1997 s'élèvent à **586,3 millions de francs, en diminution de - 3,9 % par rapport au budget voté de 1996 (610,3 millions de francs).**

Cette diminution fait suite à celle de - 4,6 % enregistrée l'an dernier.

en millions de francs

Nature des crédits	LFI 1996	PLF 1997	Différence 1996-1997	Evolution en %
Titre III Moyens des services	38,1	37,6	-0,5	-1,3
Titre IV Interventions publiques	394	394	0	0,0
Total des dépenses ordinaires	432,1	431,6	-0,5	-0,1
Titre V Investissements exécutés par l'Etat				
AP	157,6	157,6	0	0,0
CP	176,3	152,7	-23,6	-13,4
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	3,9	4	0,1	2,6
CP	1,9	2	0,1	5,3
Total des dépenses en capital				
AP	161,5	161,6	0,1	0,1
CP	178,2	154,7	-23,5	-13,2
TOTAL GENERAL (crédits de paiement)	610,3	586,3	-24	-3,9

Toutefois, si l'on prend en compte les crédits effectivement disponibles après l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, la diminution des crédits demandés n'est plus que de - 0,4 %.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

1. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (Titre III) du budget des Ports maritimes correspondent au chapitre 35-34 « Ports maritimes - Entretien et exploitation », destiné aux ports non-autonomes directement gérés par l'Etat.

Avec une dotation de 37,6 millions de francs, ce chapitre diminue de - 1,1 % par rapport au budget voté de 1996 (38 millions de francs).

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention (Titre IV) du budget des Ports maritimes correspondent au **chapitre 44-34 « Ports autonomes maritimes - Participation aux dépenses »**, destiné à l'entretien courant des six plus grands ports de Métropole.

Ce chapitre, qui représente à lui seul plus des deux tiers du budget des Ports maritimes, est reconduit en 1997 à son niveau de 1996, soit 394 millions de francs.

Il convient de préciser que ce chapitre, une fois encore, a été réduit en exécution : l'arrêté d'annulation du 26 septembre dernier l'a diminué de 10,2 millions de francs, soit une baisse de - 3,2 % de sa dotation initiale pour 1996, qui était de 394 millions de francs.

Au total, les dépenses ordinaires du budget des Ports maritimes sont stables. Elles s'élèvent à 431,6 millions de francs pour 1997, en diminution de - 0,1 % seulement.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les crédits d'investissements exécutés par l'Etat (Titre V) correspondent à **trois des six articles du chapitre 53-30 « Ports maritimes et protection du littoral »**.

Ces dépenses en capital sont maintenues au niveau atteint en 1996 en autorisations de programme, soit 157,6 millions de francs, mais sont **réduites en crédits de paiement à 152,7 millions de francs, soit une diminution de - 13,4 % par rapport au budget voté de 1996 (176,3 millions de francs).**

Cette réduction sensible des crédits d'investissement, qui porte sur 23,6 millions de francs, explique la quasi-totalité de la baisse de 24 millions de francs enregistrée par le budget des Ports maritimes pour 1997.

Elle n'est que légèrement atténuée si l'on prend en compte l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, qui a réduit la dotation du chapitre 53-30 de 15 millions de francs en autorisations de programme et de 8 millions de francs en crédits de paiement : la diminution des crédits demandés pour 1997 par rapport aux crédits effectivement disponibles en 1996 est alors de - 10,2%.

Le détail de ces dépenses en capital est le suivant :

*a) les investissements de capacité, les opérations de modernisation et les grosses réparations effectuées dans les ports maritimes de Métropole (article 30). Ces crédits s'élèvent à **144 millions de francs en autorisations de programme et 138,6 millions de francs en crédits de paiement**, soit 90,8% du total du chapitre 53-30.*

Six opérations importantes méritent d'être signalées :

- Dunkerque : réaménagement du quai Freycinet (marchandises diverses) ;
- Le Havre : études d'extension portuaire (Port 2000) ;
- Marseille : poursuite de la modernisation du secteur Joliette (trafic passagers et rouliers) ;
- La Rochelle : extension du terminal forestier de Chef de Baie ;
- Saint-Malo : amélioration de l'accueil des car-ferries (transmanche) ;
- Nice : extension des capacités portuaires pour l'accueil des trafics croisières.

*b) Les grosses réparations d'entretien et de restauration dans les ports maritimes Outre-Mer (article 60). Ces crédits s'élèvent à **12,9 millions de francs en autorisations de programme et 13 millions de francs en crédits de paiement**, soit 8,5 % du total du chapitre 53-30.*

*c) Les études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes (article 10). Ces crédits s'élèvent à **700 000 francs en autorisations de programme et 1,1 million de francs en crédits de paiement**, soit 0,7 % du total du chapitre 53-30.*

Depuis l'an dernier, le budget des Ports maritimes comporte des subventions d'investissement accordées par l'Etat (Titre VI), qui correspondent à la **participation de l'Etat aux infrastructures portuaires en Polynésie française** dans le cadre du contrat de développement du territoire couvrant la période 1994-1998.

Les crédits afférents sont inscrits à l'article 20 du chapitre "63-30 Ports maritimes et protection du littoral" pour des montants de 4 millions de francs en autorisations de programme et 2 millions de francs en crédits de paiement, en **augmentation respectivement de 2,6 % et 5,3 % par rapport au budget voté de 1996** (3,9 millions de francs en autorisations de programme et 1,9 million de francs en crédits de paiement).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un budget modeste pour un secteur économiquement stratégique

Les 586 millions de francs de crédits budgétaires consacrés pour 1997 aux ports maritimes peuvent être rapprochés du chiffre d'affaire du secteur, qui s'est établi en 1995 à 3,1 milliards de francs pour les ports autonomes et 1,3 milliard de francs pour les ports d'intérêt national, soit au total 4,4 milliards de francs.

Mais l'importance économique de l'activité portuaire est bien plus grande que ces chiffres ne le laissent apparaître : les emplois induits sont estimés à 300.000 et la compétitivité de ses ports est un élément déterminant de la capacité exportatrice de la France.

Or, les ports français sont aujourd'hui confrontés à un double défi.

Le premier de ces défis est **européen** : la mise en oeuvre du marché unique et le développement des réseaux de transports transeuropéens sont de nature à entraîner une redistribution des cartes entre les différents ports de l'Union. Il convient de souligner que depuis le 1er janvier 1996 les opérateurs peuvent effectuer leurs opérations de dédouanement dans le bureau de douane de leur choix, tant à l'importation qu'à l'exportation, ce qui met en concurrence les services douaniers des différents Etats membres.

Le second de ces défis est **international** : le regroupement en cours des armateurs en « méga-alliances » est rendu nécessaire pour l'exploitation en commun des porte-conteneurs de la 4ème génération, dont les capacités d'export dépassent les possibilités de n'importe quel armement pris isolément. Cette rationalisation des dessertes s'effectuera au profit des ports les plus performants, qui seront capables de garantir une régularité parfaite des escales. A cet égard, l'absence du pavillon français des nouvelles « méga-alliances » est inquiétante, les armateurs étrangers constituant déjà 85 % des clients des ports français.

Dans ce contexte de concurrence accrue, votre rapporteur ne peut qu'approuver la stabilisation à 394 millions de francs des crédits du chapitre 44-34 consacrés au dragage des ports autonomes, et qui constituent les deux tiers du budget des Ports maritimes. La diminution continue de ces crédits au cours des dernières années les a réduits à la limite en-deçà de laquelle le simple entretien de l'outil portuaire n'est plus assuré correctement.

Votre rapporteur regrette toutefois que cette dotation calculée au plus juste ait été une fois encore amputée en cours d'année, l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996 l'ayant diminuée d'un peu plus de 10 millions de francs.

L'effort d'économie du budget des Ports maritimes pour 1997 porte donc sur les dépenses en capital du chapitre 53-30, qui diminuent de - 13,4 % pour s'établir à 152,7 millions de francs en crédits de paiement.

Cette réduction des investissements en période d'austérité budgétaire est sans doute inévitable. Elle serait pourtant moins dommageable si la loi du 25 juillet 1994 *relative à la constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat*, destinée à encourager l'investissement privé dans les enceintes portuaires, avait pu commencer à recevoir un début d'application.

Un premier décret d'application est paru le 6 mai 1995 et un décret du 29 février 1996 a autorisé le rattachement par voie de concours au budget de la Mer du produit des cessions foncières opérées par les ports autonomes. **Mais votre rapporteur doit regretter à nouveau la non-parution du second décret d'application, qui doit donner compétence aux gestionnaires des ports pour délivrer eux-mêmes les autorisations constitutives de droits réels.**

2. L'urgence d'améliorer la desserte terrestre des ports

Avec le développement du transport multimodal, les ports maritimes sont devenus de simples points d'accès interchangeable aux réseaux terrestres. Dans la chaîne du transport, c'est sur le segment terrestre que peuvent être réalisés les plus importants gains de productivité : sur une distance de 500 kilomètres, le coût d'acheminement terrestre d'un conteneur peut représenter cinq à six fois celui de son passage portuaire. Ceci explique que le choix d'un port par un chargeur dépend d'abord de la qualité de sa desserte terrestre.

L'amélioration de la desserte terrestre des ports français doit donc être conçue comme un objectif prioritaire. A défaut de cette amélioration, les crédits consacrés à la modernisation des structures portuaires seraient investis largement en vain.

A cet égard, il convient de relever que, depuis l'achèvement complet de l'autoroute A26, les ports de Calais et de Dunkerque bénéficient d'un accès direct, évitant Paris, au bassin Rhône-Saône. **Mais cette liaison bénéficie aussi aux ports du Bénélux, au détriment de ceux du Nord-Ouest de la France.**

Il est donc devenu urgent, pour rétablir la compétitivité des ports de la Basse Seine, d'achever le contournement de la région parisienne, par le Nord, avec l'autoroute A29 Le Havre - Rouen - Saint-Quentin, et par le Sud-Ouest, avec l'autoroute A28 Rouen - Alençon - Tours.

Enfin, votre rapporteur regrette la lenteur des travaux de mise au gabarit B+ de la voie ferrée Paris-Le Havre, qui ne devraient pas aboutir avant décembre 1998.

Cette lenteur peut, certes, s'expliquer par les contraintes d'exploitation d'une voie extrêmement chargée. Mais des contraintes sans doute comparables n'ont pas fait obstacle à ce que les travaux de mise au gabarit B+ de la ligne Paris - Dijon - Lyon - Marseille-Fos soient d'ores et déjà achevés.

3. Les grandes lignes du projet de loi d'orientation portuaire

A l'issue de la consultation des acteurs de la filière portuaire menée l'an dernier, le ministre de l'Équipement a présenté devant le Comité interministériel de la Mer du 4 juillet dernier les grandes lignes de la réforme portuaire qui fera bientôt l'objet d'un projet de loi.

Les trois axes de cette réforme sont les suivants :

- **dynamiser la gestion des ports** : les ports autonomes seront autorisés à prendre des participations dans des sociétés utiles à leur développement ; la tutelle de l'État sera allégée et les décisions déconcentrées ; des structures institutionnelles permettront aux ports de mettre en commun certaines fonctions ; les organes de direction des ports seront resserrés ;

- **encourager l'implantation d'activités économiques sur les places portuaires** : les espaces véritablement nécessaires au service public portuaire seront redéfinis et la réforme de la domanialité publique sera étendue aux ports départementaux ;

- **renforcer la compétitivité des ports** : la réforme de la manutention portuaire de 1992 sera prolongée par une réduction des charges des entreprises de manutention et par le recours aux outils du droit commun du

travail ; la maîtrise des tarifs sera améliorée par la création d'un Observatoire des coûts de passage portuaire.

Votre rapporteur souligne que ces réformes institutionnelles, aussi bienvenues soient-elles, ne sauraient porter de fruits sans être accompagnées par l'engagement budgétaire de l'Etat.

EQUIPEMENT, LOGEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

V - TOURISME

Rapporteur spécial: M. Paul LORIDANT

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Après deux années de relative stabilité, les crédits du tourisme, inclus dans la section V du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, s'élèvent pour 1997 à **350,1 millions de francs, soit une baisse de 9 % par rapport au précédent projet de loi de finances et de 12,1 % par rapport aux crédits votés pour 1996.**

(en millions de francs)

Nature des crédits	PLF 1996	Budget voté 1996	LFI 1997	Evolution LFI 97/96
Titre III - Moyens des services	129,1	129,1	128,9	-0,2 %
Titre IV - Interventions publiques	227,9	232,2	196	-13,9 %
Total des dépenses ordinaires	357	361,4	325	-9 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	62,7	72,1	37	-41 %
CP	27,8	37,2	25	-10,2 %
Total général (en crédits de paiement)	384,9	398,6	350,1	-9 %

Comme en 1995, le **Parlement avait majoré**, pendant la précédente discussion budgétaire, les crédits demandés par la loi de finances initiale pour 1996. Cet abondement avait augmenté les crédits du tourisme de 13,7 millions de francs, soit une hausse de 3,55 % par rapport aux crédits initiaux.

A. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

1. L'exécution du budget pour 1996

L'arrêté du 26 septembre 1996 portant annulation de crédits a amputé les crédits du tourisme :

- de 15,68 millions de francs en AP (-21,72 %)

- et de 19,2 millions en CP (-4,81 %).

❶ Au titre III :

- le chapitre 34-05 (*Études*) est amputé de 15 % (- 1,17 million),

- le chapitre 34-95 (*Informatique*) subit une diminution de crédits de 25 % (-1,7 million), afin de sauvegarder les crédits du chapitre suivant,

- le chapitre 34-15 (*Moyens d'action de l'administration sur le territoire*) est minoré de 12,6 % (-3,5 millions).

❷ Au titre IV, chapitre 44-01 (*Actions d'intérêt touristique*) alors que les services du Budget avaient demandé une réduction de crédits de 28 millions de francs, le ministère a préservé 20 millions de francs en faisant porter les économies sur les dépenses relatives aux routes. Les 8 millions de francs d'annulation de crédits (-3,44 %) préserveront les dotations de la Maison de la France.

❸ Enfin, au titre VI, les crédits diminuent de 15,68 millions en AP (- 21,72 %) et de 4,7 millions en CP (- 12,6 %).

2. La modification de nomenclature du budget pour 1997

Après le titre VI, en 1995, le titre IV, relatif aux interventions publiques, est profondément remanié, afin de rassembler, sous un article unique, toutes les actions en faveur de l'amélioration de l'offre touristique.

L'article 20 de ce chapitre, "*Développement des industries touristiques*", disparaît et est remplacé par un nouvel article 21, "*Interventions stratégiques*", composé de trois paragraphes :

- Paragraphe 10 "*Actions à caractère économique*" :

Ce paragraphe réunit les crédits précédemment dévolus au soutien aux entreprises touristiques, à la valorisation internationale, à la contractualisation avec les structures fédératives et à la promotion en France ;

- Paragraphe 20 "*Valorisation du produit touristique : GIP (Groupement d'Intérêt Public) AFIT (Agence Française de l'Ingénierie Touristique)*" :

Ce paragraphe reprend les moyens précédemment consacrés au GIP AFIT dans l'ex-article 40 qui disparaît ;

- Paragraphe 30 "*Soutien au secteur associatif*" :

Ce paragraphe reprend les crédits qui étaient précédemment consacrés à cette action, avec un intitulé légèrement différent ("*Renforcement de l'efficacité du secteur associatif*"), dans l'ex-article 20.

Par ailleurs, l'article 50 "*Promotion à l'étranger : GIE Maison de la France*" se trouve désormais subdivisé en deux paragraphes qui permettent de mettre en évidence la contribution partenariale de l'Etat aux actions de promotion de la destination France.

B. LE PROJET DE BUDGET DU TOURISME POUR 1997

Le budget pour 1997 du tourisme est marqué par deux priorités :

- sa participation à l'effort de rigueur de l'Etat, dans le contexte de la maîtrise des dépenses publiques ;

- son "recentrage" sur sa mission essentielle, le développement de l'économie touristique, car "le budget du tourisme, déjà faible, ne doit pas s'épuiser à fournir des crédits d'appoint à la politique d'aménagement du territoire", selon les termes employés par M. Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, devant le Conseil national du tourisme le 17 juin 1996.

1. Les dépenses ordinaires

a) *Les moyens des services sont stables*

La légère diminution des moyens de fonctionnement du titre III, (128,9 millions de francs, contre 129,1 millions de francs en 1996) permet de préserver les crédits destinés aux études et au fonctionnement des services déconcentrés et de conforter les crédits de communication nécessaires à la réalisation de la campagne "Bonjour", grâce :

- à la suppression des frais afférents au cabinet ministériel, compte tenu de la disparition du ministère autonome,
- aux redéploiements internes,
- à l'impact des mesures de réduction des effectifs.

(1) *La réduction des effectifs*

Au sein du personnel géré par la direction du tourisme ; le sureffectif constaté depuis de nombreuses années a été totalement résorbé en 1995.

Au total, 7 suppressions d'emplois seront effectuées en 1997, réduisant les effectifs de 333 à 326 emplois. Ces suppressions devraient permettre de dégager 1,758 million de francs d'économies.

Les frais de personnel (rémunération d'activité et charges sociales), en légère diminution (84,7 millions de francs en 1997, contre 86,5 millions de francs en 1996), représentent toujours l'essentiel du titre III, avec 65,7 %, et 24,2 % des crédits totaux du tourisme.

(2) *La préservation des moyens d'action de l'administration*

Hormis les dépenses d'informatique, ils se trouvent renforcés dans le projet de loi de finances :

- le chapitre 34-05 (*Études*) passe de 7,8 à 8,5 millions de francs,
- le chapitre 34-15 (*Moyens de fonctionnement de l'administration sur le territoire*) est porté à 29,2 millions de francs contre 27,9 en 1996.

Au sein de ce chapitre, les augmentations les plus significatives sont relatives aux dépenses d'information, promotion et communication (+ 1,2 million) et les dotations aux délégations régionales du tourisme (6 millions de francs, contre 4,5 millions dans le précédent budget). Ces augmentations sont gagées par une réduction des moyens de fonctionnement de l'administration centrale (-1,5 million de francs).

Les dépenses d'informatique sont réduites à 6,3 millions de francs en 1997, contre 8 millions de francs en 1995.

b) Une réduction des crédits d'interventions publiques

Le titre IV, doté d'un unique chapitre, le chapitre 44-01 (*Développement de l'économie touristique, ex-Actions d'intérêt touristique*) représente toujours la majorité des crédits du ministère, avec 55,2 % du total, contre 59,76 % en 1996.

Ce titre est affecté d'une **réduction** significative de ses moyens, avec une diminution de 36 millions de francs de crédits par rapport aux services votés (-13,9 %), et de **31,7 millions de francs par rapport au projet de loi de finances pour 1996**.

Les crédits s'élèvent, pour 1997, à 196,2 millions de francs.

Les principales économies de ce titre sont portées :

- sur les *contrats de plan Etat-Régions*, qui sont amputés de 33,2 %, (16,6 millions de francs en 1997, contre 25 millions de francs en 1996), ce qui conduira à l'étalement de leur exécution sur une année supplémentaire ;

- sur les *programmes d'aménagement touristique*. Dotés par la loi de finances de 10,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, mais de 14,4 millions de francs de crédits votés, ils sont très fortement réduits à 2 millions de francs, ce qui devrait conduire l'Etat à procéder à une sélectivité accrue de ses investissements territoriaux ;

- sur le GIE de la *Maison de la France*. Alors que la loi de finances de 1996 avait abondé les crédits du groupement d'intérêt économique de 15 millions de francs, afin notamment d'intensifier ses actions dans la zone Pacifique, le projet de loi de finances pour 1997 prévoit une contribution importante de la Maison de la France à l'effort de réduction de la dépense publique, avec une diminution de crédits de 11,5 millions de francs, soit une baisse de 7,8 %.

La contribution publique au budget de la Maison de la France recule de 147,8 millions de francs, en 1996, à 136,3 millions de francs, en 1997, pour un budget total, en 1996, de 170 millions de francs. La contribution partenariale de l'Etat aux actions de la Maison de la France, désormais identifiée par une ligne budgétaire, est préservée et devrait se maintenir à l'avenir au niveau actuel, soit 54 millions de francs. La subvention de fonctionnement au GIE s'élèvera, en 1997, à 82,3 millions de francs.

Conformément aux nouvelles orientations définies par le ministère, qui privilégie désormais les missions d'évaluation, d'expertise, d'observation et de promotion, les crédits afférents à ces missions sont proportionnellement moins affectés par les économies budgétaires.

Les crédits destinés à l'observation économique sont donc en légère progression (+2,6 %, à 3,9 millions de francs contre 3,8 millions de francs dans le budget précédent), afin notamment de préserver les moyens de fonctionnement de l'Observatoire national du Tourisme.

Dans la même perspective, la contribution aux actions de partenariat de valorisation du produit touristique menées par le G.I.P. Agence française de l'ingénierie touristique subit une baisse limitée à 4 %, avec 9,3 millions de francs, contre 9,7 millions dans le projet de loi de finances pour 1997.

2. Les dépenses en capital

Le titre VI (*Subventions d'investissement accordées par l'Etat*), subit une **très nette diminution des autorisations de programmes** (37 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1997, contre 62,7 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, mais 72,2 millions de francs dans la loi de finances de 1996, soit une **réduction de, respectivement, 41 % et 48,75 %**).

En autorisations de programmes :

- les *contrats de plan Etat-régions* diminuent d'un tiers (20,7 millions de francs, contre 31 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996) ;

- le *programme de rénovation des hébergements touristiques à caractère associatif* est amputé de 29 % (16,3 millions de francs, contre 23 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996) ;

- les dotations aux *programmes d'aménagement touristique* sont **réduites à zéro** (contre 8,7 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996 et 16,1 millions dans le budget voté pour 1996).

Les crédits de paiement (25 millions de francs, contre 37,2 millions de dotations en 1996) devraient toutefois permettre la poursuite des opérations engagées ultérieurement.

Comme votre rapporteur l'avait souligné l'an dernier, force est de constater une nouvelle fois les **évolutions erratiques des crédits de ce titre**, qui souffre de l'importance des reports qu'il a connus au début des années 90, mais qui ont été réduits en 1992-1993, alors que des mesures de réduction de services votés ont continué à être prises.

En effet, après un doublement en 1995, faisant suite à une diminution de moitié en 1994, soit une stabilité approximative par rapport à 1993, les dépenses en capital ont, en 1996, diminué de près de 18 %, en autorisations de programme et, en crédits de paiement, de 40 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995 et de plus de 47 % par rapport au budget voté pour 1995. Cette réduction devrait, comme on l'a vu, se poursuivre en 1997.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

De toute évidence, il apparaît que la politique budgétaire a, en matière de politique du tourisme, rencontré ses limites. Il appartient donc à l'Etat d'utiliser désormais le levier fiscal et de centrer son action sur quelques axes stratégiques. Par ailleurs, votre rapporteur maintient ses interrogations, énoncées lors de l'examen du précédent budget, sur l'opportunité d'une politique communautaire du tourisme.

A. *UN BUDGET DU TOURISME AFFICHANT DES PRIORITÉS DANS UN CONTEXTE DE RECENTRAGE DE SON ACTION*

1. **La diminution substantielle des crédits du budget du tourisme pour 1997 n'affecte pas le volontarisme du ministère**

La diminution importante des crédits du tourisme pour 1997 doit être relativisée. En effet, **une variation même significative de ce budget doit être mise au regard de l'ampleur de la consommation touristique**, près de 500 milliards de francs en 1995. De même, face à l'extrême atomisation des opérateurs publics et privés de ce secteur : 200 000 entreprises, 4 000 offices du tourisme municipaux, 92 comités départementaux du tourisme, 26 comités régionaux, **la politique publique ne doit-elle pas être dispersée.**

Les orientations de la politique du tourisme sont donc inspirées par le souci de dépenser moins et de dépenser mieux, c'est-à-dire de choisir et d'arbitrer, afin de mettre en oeuvre une *"politique nationale de l'offre*

touristique" qui devrait porter le nombre de touristes à 90 millions à l'horizon 2010, soit une augmentation d'un tiers.

Pour le ministère, le tourisme, qui a vécu sur une économie de rente, doit évoluer vers une économie de production.

2. Les propositions du Conseil économique et social

Le rapport de M. Fernand Chaussebourg, adopté par le Conseil économique et social les 25 et 26 juin 1996, "*Le tourisme : un atout à développer*", en appelle également à la mise en oeuvre d'une volonté politique forte afin de "*renforcer les institutions touristiques de l'Etat et de les doter des moyens adaptés afin d'assumer une politique partenariale plus active et mieux équilibrée*".

A cet égard, le rapport note que "*l'insuffisance du budget (...) est l'une des causes de la faiblesse du secteur. Alors que pourrait se développer avec les collectivités territoriales une politique partenariale qu'elles sont prêtes à engager, l'Etat ne peut contractualiser, faute de moyens financiers*" et que la "*permanence d'une pénurie de crédits budgétaires risque de pénaliser très fortement le développement du secteur, faute d'une promotion suffisante à l'étranger au moment où la concurrence se fait plus rude et les menaces plus précises*".

Au titre des propositions, le rapport estime nécessaire de confirmer le soutien public à l'organisme chargé de l'ingénierie du secteur, l'AFIT, qui se voit préservée des mesures d'économies du projet de budget pour 1997.

B. L'HARMONISATION FISCALE EN MATIERE DE TOURISME

a) Des distorsions handicapant l'offre touristique française

La variété des taux de TVA a des conséquences importantes sur les écarts de prix entre les produits et sur la concurrence au sein des pays de l'Union européenne.

Le passage de la taxation à l'importation à la taxation à l'exportation -qui est réalisé pour tous les biens échangés au sein de l'Union européenne depuis le 1er janvier 1993- était déjà effectif pour les produits touristiques. Lorsqu'un touriste étranger consomme une prestation touristique en France (hôtellerie ou restauration, par exemple), ce sont les taux français qui lui sont appliqués bien que l'on soit en présence d'une exportation de services. Par ailleurs, la taxation à l'exportation pour les agents de voyages s'applique déjà à l'intérieur de la CEE depuis 1985. Il en résulte que les

différentiels du taux de TVA faussent les conditions de la concurrence entre les pays de l'Union européenne. Or, ces différentiels sont importants.

Certes, depuis le 22 juillet 1988, la situation de certaines entreprises touristiques s'est améliorée.

Le taux de la TVA perçue sur les hôtels (hors les quatre étoiles luxe) a été abaissé à 5,5 %, celui des locations de voitures de tourisme à 22 % et est passé à 18,6 % le 13 avril 1992 (et à 20,6 % le 1er août 1995). Mais le mouvement de baisse n'est pas généralisé.

L'hôtellerie de luxe a, par exemple, vu en octobre 1981 son taux passer de 7 à 17,6 % et, en juillet 1982, à 18,6 %, taux qui s'est maintenu pour les quatre étoiles luxe jusqu'au 1er janvier 1994, date à partir de laquelle l'ensemble de l'hôtellerie a été imposé à 5,5 %. L'écart est d'autant plus important avec nos concurrents que l'Espagne a ramené de 12 à 6 % le taux de TVA applicable aux hôtels de luxe. Cette discrimination a conduit certains hôtels de luxe à refuser de se classer afin d'obliger l'administration fiscale à leur appliquer le taux de TVA de l'hébergement, c'est-à-dire 7 %.

Par ailleurs, entre fin 1981 et début 1988, 230 établissements (sur un parc de 487) avaient demandé le déclassement pour échapper au taux de 18,6 % (notamment tous les hôtels de la chaîne Sofitel). En outre, des hausses ne sont pas exclues, comme l'a montré l'initiative prise en mai 1991 par le Gouvernement Cresson de porter de 7 à 18,6 % (soit le taux normal) la TVA frappant les agences de voyages, profession que le précédent Gouvernement s'était efforcé d'aider par des mesures fiscales au sortir de la guerre du Golfe. Ce taux est passé à 20,6 % le 1er août 1995.

b) L'exemple de la TVA dans le secteur de la restauration : le rapport Salustro

Le rapport de M. Edouard Salustro, membre du Conseil économique et social, a analysé l'ampleur des distorsions de taxation sur la valeur ajoutée et a proposé certaines solutions pour y remédier. Il lui a été commandé par le ministre de l'Economie et des Finances afin d'éclairer les débats qui ont porté sur cette question lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1996, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat (amendement de M. Joly et des membres du groupe RDSE).

Les disparités de régime en matière de TVA dans le secteur hôtelier soulèvent de **nombreuses critiques**. En effet, ce système engendre des **distorsions économiques**, entre les établissements français et leurs concurrents européens, entre les traditionnels "classiques" et les "nouveaux" traditionnels, la restauration rapide ou la livraison à domicile. La logique même des différents taux est à redéfinir.

Si, pour des raisons budgétaires, européennes ou sociales, l'abaissement global du taux de la TVA à 5,5%, la création d'un taux intermédiaire de 12,5% ou la ventilation de l'assiette de la TVA sur les opérations de restauration entre service et nourriture ne peuvent être retenus, des améliorations sont toutefois envisageables.

comme la redéfinition des critères retenus pour les prestations de service, le maintien de la spécificité de la restauration collective tout en renforçant sa vocation sociale ou la réduction du problème de la concurrence induite dans la restauration paracommerciale.

Un **plan de soutien** à la restauration traditionnelle est indispensable pour venir en aide à ce secteur car l'outil fiscal est insuffisant. Il devrait faciliter la modernisation des installations en procédant au classement officiel des restaurants, en rédigeant une charte de qualité et en créant un fonds de modernisation, qui pourrait prendre la forme d'un **compte d'affectation spéciale** financé par un prélèvement sur le chiffre d'affaires des exploitants de cantines concédées au-delà d'un certain seuil.

Votre rapporteur souhaite donc que la discussion budgétaire donne lieu à un débat sur les suites données à ce rapport.

C. LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE DU TOURISME

1. La politique nationale du tourisme s'articule autour de l'amélioration de l'offre

Plutôt que les investissements territoriaux, la politique nationale du tourisme privilégie désormais les actions d'évaluation, d'expertise et d'observation, d'une part, et les actions de promotion, d'animation et de communication, d'autre part.

Au titre de cette politique, on peut relever :

- **l'amélioration de la connaissance de la demande touristique**, qu'illustre l'étude commandée par la Maison de la France, rendue publique lors des entretiens du 18 juin 1996, et relative aux demandes des clientèles étrangères touristiques en matière d'environnement. Cette priorité se traduit, dans le budget, par les moyens accrus donnés aux délégués régionaux du tourisme et à la préservation des moyens de l'AFIT ;

- **l'amélioration de la présentation de l'offre touristique**, avec, notamment la réforme du classement des meublés, la création d'une catégorie "cinq étoiles" et d'un label "palace", dans l'hôtellerie, le classement des sites, monuments, musées, en fonction de la qualité de la mise en valeur touristique ;

- **la lutte contre les surcapacités hôtelières**, avec l'article 5 de la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, qui soumet à autorisation de la CDEC les constructions nouvelles, extensions ou transformations d'immeubles entraînant la constitution d'établissements hôteliers de plus de 30 chambres hors Ile-de-France et de plus de 50 dans la région parisienne ;

Par ailleurs, le Gouvernement entend "*mettre les Français au coeur de la politique touristique*". A cet effet, les **chèques-vacances** pourraient être commercialisés, en 1997, hors de France, dans les pays voisins dont les ressortissants se rendent souvent en France.

2. La politique communautaire du tourisme

Le premier plan d'action de la Communauté en faveur du tourisme 1993-1995 avait été marqué par un saupoudrage important des crédits, au demeurant modestes : 18 millions d'écus avaient été répartis entre 31 actions.

Un programme pluriannuel en faveur du tourisme, "Philoxenia" 1997-2000, serait doté de **25 millions d'écus sur quatre ans, autour de 10 actions prioritaires**. La décision sera prise lors du prochain Conseil des ministres du tourisme, le 5 novembre prochain.

Votre rapporteur ne peut qu'approuver la **position réservée** du Gouvernement sur ce plan d'action, la politique du tourisme lui paraissant relever, au nom du principe de subsidiarité, des Etats membres. Les conditions de base d'une action communautaire efficace ne semblent pas réunies : le renforcement de la coordination entre les services de la Commission -plus de 15 directions générales interviennent- apparaît comme un préalable, et le nombre d'actions prioritaires -dix- est encore élevé. Dans le contexte budgétaire, la mobilisation des crédits devrait passer par les crédits existants, notamment ceux relevant des fonds structurels ou des autres programmes communautaires. Enfin, le contrôle de ce programme devrait être renforcé par le **maintien du comité de gestion**.

FONCTION PUBLIQUE ET REFORME DE L'ETAT

Rapporteur spécial : **M. Philippe MARINI**

Les crédits de la fonction publique recouvrent deux entités bien différentes :

- l'ensemble des charges de personnel correspondant aux rémunérations, cotisations sociales et charges de pensions de la fonction publique d'Etat, dépenses transversales à l'ensemble des départements ministériels ;

- les crédits du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, rattaché aux services du Premier ministre, et individualisés dans le budget de ces services.

I. LES CHARGES DE PERSONNEL DE L'ETAT

A. L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1997

En 1997, le poids des charges de personnel progresse de 2,68 % et atteint 581,9 milliards de francs, soit 37,5 % du total des dépenses du budget général.

Evolution des charges de personnel du budget général

(En millions de francs)

	LFI 1996	PLF 1997	Evolution 1997/1996 en %
Rémunérations d'activité			
Totaux des budgets civils ²	288.888,16	294.376,21	1,90 %
Défense	67.500,74	70.433,18	4,34 %
Total budget général	356.388,90	364.809,39	2,36 %
Pensions			
Totaux des budgets civils ²	87.132,90	90.303,77	3,63 %
Défense	51.849,78	52.415,91	1,09 %
Total budget général	138.982,67	142.719,68	2,69 %
Cotisations sociales			
Totaux des budgets civils ²	64.065,34	67.126,09	4,78 %
Défense	7.284,46	7.284,46	-
Total budget général	71.349,80	74.410,55	4,29 %
Total des charges de personnel			
Totaux des budgets civils ²	440.086,40	451.806,07	2,66 %
Défense	126.634,98	130.133,55	2,76 %
Total budget général	566.721,38	581.939,62	2,68 %

1. Après neutralisation de l'impact de la budgétisation des charges de pension de France Telecom.

2. Hors budgets annexes

1. Les rémunérations d'activité

La progression de 1,9 % des rémunérations sur les budgets civils (+ 5,5 milliards de francs) résulte :

- pour **1,9 milliard de francs** de mesures catégorielles (7ème et dernière tranche du plan Durafour, 8ème tranche du plan Jospin 1989-2009...);

- pour **1,5 milliard de francs** d'une provision inscrite au budget des charges communes pour des mesures "intéressant la fonction publique",

aucune mesure de revalorisation générale n'étant toutefois annoncée pour 1997 ;

- pour - **0,8 milliard de francs** des économies liées aux suppressions d'emplois dans les budgets civils.

L'évolution des effectifs en 1997

Les effectifs retracés par le budget sont ceux des agents de la fonction publique d'Etat, soit 1.687.145 emplois civils budgétaires en 1996, et 2.299.982 emplois au total (en comptant les personnels militaires et les appelés).

En 1997, et pour la première fois depuis 1988, le solde des créations et suppressions d'emplois dans les budgets civils est négatif : - 5.599.

Suppressions et créations d'emplois en 1997

● **9.283 emplois sont supprimés dans les budgets civils** dont l'essentiel est réparti entre :

- l'Education nationale (enseignement scolaire) : - 5.290 emplois, ces suppressions accompagnant la décroissance du nombre d'élèves ;

- Les services financiers : - 1.400 emplois dans les services des directions générales des impôts

● **3.684 emplois sont créés**, dont l'essentiel est réparti entre :

- l'enseignement supérieur : + 2.660 pour accompagner la croissance des effectifs étudiants ;

- la Justice : + 475 en application de la loi de programme de janvier 1995

● **A la défense** : 4.708 emplois sont supprimés, 10.182 sont créés dans le cadre de la professionnalisation des armées.

● **Sur l'ensemble des personnels appelés** (défense, intérieur et outre-mer) : 32.667 emplois sont supprimés, 194 sont créés.

- pour le solde, soit environ **2,8 milliards de francs**, au coût des 3.684 créations d'emplois, à l'extension en année pleine des créations d'emplois de 1996 dans le secteur de l'enseignement, et au coût du glissement vieillesse technicité "solde".

Le glissement vieillissement technicité

Le glissement vieillissement technicité "positif" est l'effet sur les rémunérations des avancements d'échelons et des promotions de grades ou de corps. Il serait de + 2,2 % en 1997.

Le glissement vieillissement technicité "négatif", ou effet "entrées-sorties" est l'effet de la modification de la structure des rémunérations induit par les mouvements d'entrées et sorties, résultant de la différence de niveau de rémunération entre les agents qui quittent la fonction publique en fin de carrière et les agents qui débutent. Il serait de - 1,2 % en 1997.

Le gvt "solde" serait donc de $2,2 - 1,2 = + 1 \%$ en 1997.

2. Les pensions

Les charges de pensions civiles progressent de + 3,6 % : depuis plusieurs années, ces charges progressent plus vite que les rémunérations.

Influencées directement par la répercussion des mesures catégorielles et des mesures de revalorisation générale (non encore prévues pour 1997) des traitements, les charges de pensions subissent aussi un effet "glissement vieillissement technicité" résultant, notamment, de l'amélioration des grilles de carrière des agents, ou en sens contraire, du raccourcissement de la durée de carrière de certains.

Enfin, les charges de pensions reflètent évidemment la progression des effectifs de pensionnés, qui devrait aller s'amplifiant au cours des prochaines années :

Evolution du nombre de pensionnés de la fonction publique

	1983	1995	2000	2005	2010	2015
Retraités de droit direct	776.924	821.451	949.245	1.118.428	1.309.257	1.480.735

Source : Commissariat général au Plan

3. Les charges sociales

Les dépenses de charges sociales progressent en 1997 de 4,3 %, sous l'influence de deux facteurs :

- une progression de 2,6 milliards de francs du versement à la Caisse nationale d'allocations familiales, des cotisations dues (déduction faite des prestations versées par l'Etat à ses propres agents) ;

- une augmentation de 1,4 milliard de francs des crédits de compensation démographique entre régimes de sécurité sociale d'assurance vieillesse.

B. LA POLITIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. Un cadre très contraignant

a) Les effectifs

La politique de réduction nette d'effectifs devrait amorcer en 1997 le renversement d'une tendance ancienne à la progression des emplois du budget de l'Etat : entre 1980 et 1996, le nombre d'emplois des ministères civils est ainsi passé de 1.507.237 à 1.687.145, soit une progression de près de 12 %. Le nombre de départs à la retraite annuel étant de 46.000 agents (dont 30.000 à l'Education nationale), les suppressions d'emplois (9.283 en 1997) s'effectuent par non remplacement d'une fraction de ces départs.

b) Les rémunérations

Sous contrainte budgétaire de stabilisation des dépenses, le poids des effectifs conditionne les marges de revalorisation des traitements : ainsi, une augmentation de 1 % du "point fonction publique", unité de calcul de base des traitements, (322,44 francs) coûterait plus de 6 milliards de francs au budget de l'Etat.

2. Une portée considérable

a) La dépense induite de la fonction publique

L'ensemble des dépenses indexées sur les traitements des fonctionnaires va au-delà des rémunérations, pensions et charges sociales : les dépenses "induites" de la fonction publique comprennent également les

subventions aux établissements d'enseignement privé, ainsi que les pensions et allocations aux anciens combattants.

Au total, la dépense induite de la fonction publique s'élève à 649 milliards de francs en 1996 (soit 41,8 % des dépenses du budget général de l'Etat) et devrait progresser de + 2,3 % en 1997 (soit un peu plus lentement que les charges de fonction publique stricto sensu), son poids progressant de près d'un point dans les dépenses de l'Etat du fait de l'effort de maîtrise des charges réalisé en 1997.

b) Les effectifs du secteur public

• **Le secteur public d'Etat** : les agents du secteur public comprennent, au-delà des agents de l'Etat, ceux des établissements publics nationaux, et des entreprises du secteur public. Ainsi, au sens de la comptabilité nationale, ce sont plus de 6 millions d'agents qui sont employés par le secteur public.

• **Les trois fonctions publiques**

Au-delà de cette définition de l'Etat au sens large, la fonction publique territoriale compte 1,4 million d'agents, la fonction publique hospitalière 843.000.

Ce sont les trois fonctions publiques -au total 4,5 millions d'agents- qui sont directement concernées par les négociations salariales menées au plan national avec les syndicats de fonctionnaires.

*Si l'on tient compte des effectifs d'agents ayant leur pension indexée sur la rémunération des fonctionnaires, ce sont près de **9 millions de personnes** au total qui relèvent de la politique salariale de la fonction publique.*

II. LES CREDITS DU MINISTERE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION

Le ministère est chargé de la mise en oeuvre de la politique d'ensemble de la fonction publique, de la tutelle des établissements de formation des fonctionnaires (ENA, IRA...), de la coordination des actions engagées dans le cadre de la réforme de l'Etat, de la modernisation de l'administration.

A. L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1997

En 1997, les crédits du ministère évoluent de la façon suivante :

(En millions de francs)

	1997		1997/1996	
	AP	CP	AP	CP
Dépenses ordinaires				
Titre III				
Personnel, matériel et fonctionnement	1.136,083		+ 11,8 %	
Titre IV				
Interventions	2,0		- 33,3 %	
Total dépenses ordinaires	1.138,083		+ 11,6 %	
Dépenses en capital				
Titre V				
Subventions d'investissement	40	40	+ 60 %	220 %
Total pour les dépenses en capital	40	40	+ 60 %	220 %
Total général	40	1.178,083	+ 160 %	+ 14,2 %

La forte progression des dépenses du titre III résulte essentiellement de deux mouvements contraires :

1°) Une diminution des crédits

- de près de 30 % des dépenses de formation interministérielles, qui passent à 40 millions de francs ;

- de près de 45 % des opérations de modernisation, qui s'établissent à 20 millions de francs.

2°) L'inscription de 110 millions de francs au titre du fonds pour la réforme de l'Etat, dont 35 millions de francs pour des dépenses à caractère national, et 75 millions de francs pour des dépenses à caractère local, et la **progression de près de 75 millions de francs** des dépenses de prestations sociales interministérielles.

La progression des **dépenses en capital** est due exclusivement à l'inscription de **40 millions de francs** au titre des dépenses d'investissement du fonds pour la réforme de l'Etat.

Le fonds pour la réforme de l'Etat

L'utilisation des crédits est destinée à appuyer des innovations du type :

➤ Pour les actions nationales :

- amélioration du service rendu au citoyen
- restructuration de service
- formation lourde
- développement d'outils modernes de gestion.

➤ Pour les actions locales :

- amélioration des relations entre l'administration et les usagers (notamment la création de maisons de service public)
- amélioration de l'organisation interministérielle
- évaluation des politiques publiques.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le commissariat à la réforme de l'Etat va prochainement affiner les critères d'éligibilité au fonds pour éviter toute redondance avec d'autres crédits interministériels de modernisation, et la technique d'appels à projets sera employée pour chaque opération.

B. LA REFORME DE L'ETAT

1. Les objectifs

La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 assigne à l'action du gouvernement cinq objectifs prioritaires.

Les objectifs de la réforme de l'Etat

a) Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics.

En précisant mieux la frontière entre le public et le privé, entre l'Etat et les collectivités locales, entre l'Etat et l'Union européenne.

b) Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens.

En élaborant une charte des citoyens et des services publics, en fournissant un programme d'amélioration et de simplification des relations avec le public de chaque service concerné, en adaptant l'implantation et l'organisation des services publics.

c) Changer l'Etat central

En transférant les tâches de gestion vers les services déconcentrés, en améliorant les capacités de conception et de décision des administrations centrales, en maîtrisant la législation et la réglementation.

d) Déléguer les responsabilités

En bâtissant un schéma de réorganisation des services de l'Etat, en procédant au regroupement fonctionnel des services territoriaux de l'Etat, en modifiant les relations entre l'Etat central et ses opérateurs par la mise en place des contrats de service.

e) Renover la gestion publique

En modernisant la fonction publique, les procédures financières et les règles de la comptabilité publique.

2. Les réalisations

Les "chantiers" les plus avancés concernent :

a) L'amélioration des relations entre les administrations et les citoyens

Un projet de loi spécifique, relatif à des simplifications de procédures, et à la création des maisons de service public a été adopté en conseil des ministres le 11 septembre dernier.

Les maisons de services publics

"Une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public, afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la présence de ces services publics sur le territoire.

Elle peut, pour le compte des services publics qui y participent, recevoir les demandes des usagers, en accuser réception, les transmettre à l'autorité compétente, en faciliter ou en assurer l'instruction et, par délégation de l'autorité compétente, prendre les décisions ou délivrer les prestations correspondantes". (art. 9 du projet de loi relatif à l'amélioration des relations entre les administrations et le public).

b) La réorganisation des services

• Le Premier ministre doit se prononcer **d'ici à la fin de l'année** sur les projets de réorganisation de chaque ministère, mettant en oeuvre :

- la réduction de 10 % des effectifs réels des administrations centrales (- 7.000 agents) ;

- la réduction de 30 % du nombre de directions centrales ;

- le renforcement de fonctions défaillantes ayant un caractère stratégique.

• Des schémas de réorganisation seront expérimentés à la fin de l'année dans plusieurs départements et régions.

c) La modernisation de la gestion publique.

• **La fonction publique**

A partir de 1997, seront mis en oeuvre les dispositifs :

- de regroupement et fusions de corps,

- de formation en vue de mobilité ;

- de notation et évaluation individuelle,

- de déconcentration de gestion des personnels,

- de réforme de l'encadrement supérieur.

• **La gestion publique**

*Le **contrôle financier central** sera allégé au 1er janvier 1997.

*Les **contrats de service** seront expérimentés dans quelques ministères.

Les contrats de service

"Des contrats de service seront expérimentés dès le 1er janvier 1996, dans plusieurs ministères : ils permettront notamment de déterminer les objectifs assignés aux services opérateurs, les marges de manoeuvre qui leur sont garanties dans la négociation d'un budget global incluant le personnel, les modalités d'évaluation de leurs coûts et de leurs résultats, et les conditions dans lesquelles les services et les agents peuvent bénéficier d'un intéressement aux gains de productivité. La comparaison systématique des performances des services sera recherchée. Dans les cas où les services exercent des fonctions également assurées par le secteur concurrentiel, la comparaison des performances avec ce dernier sera étudiée.

Les contrats de service devront résulter d'un dialogue approfondi entre le préfet et les chefs de service déconcentrés placés sous son autorité d'une part, les administrations centrales de l'autre. Ils devront être conjugués avec l'exercice de regroupement fonctionnel des services déconcentrés." (circulaire du premier ministre du 26 juillet 1995).

*S'agissant de la **gestion du patrimoine de l'Etat**, les propositions du rapport "Giraud" seront analysées et mises en oeuvre, la gestion du patrimoine immobilier sera réformée.

III.OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

L'examen des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'Etat pour 1997 met en lumière les problèmes rencontrés par l'Etat employeur, aiguïsés par une contrainte budgétaire qui l'amène, lentement, à chercher des solutions.

A. L'ETAT EMPLOYEUR : DES DEFAUTS D'ORGANISATION RENFORCES PAR LES CONTRAINTES DU STATUT

1. Une organisation peu rationnelle

a) Une extrême centralisation

• Une seule négociation salariale

Une seule négociation salariale est menée, avec l'ensemble des syndicats représentatifs, par le ministre chargé de la fonction publique : elle concerne la fonction publique d'Etat, mais aussi les fonctions publiques territoriale et hospitalière, dont les contraintes sont différentes, soit au total 4 millions et demi d'agents : d'une part, il est difficile d'imaginer qu'un accord rationnel puisse être adopté dans ces conditions, d'autre part les conséquences budgétaires -qui dépassent donc l'Etat- d'un tel accord sont par définition considérables.

• Une gestion parisienne

La gestion des effectifs est très peu déconcentrée : la plupart des concours sont nationaux, les commissions paritaires se tiennent au niveau ministériel ; même des décisions qui pourraient apparaître mineures telles que l'approbation des demandes individuelles de temps partiel des agents remontent aux administrations centrales.

b) Un solide cloisonnement

Chaque ministère gère ses propres effectifs à partir des emplois budgétaires qui lui sont attribués : d'où une grande difficulté à organiser une mobilité des agents, même si certains corps (administrateurs civils, attachés d'administration centrale...) ont une vocation interministérielle théorique.

D'où, également, une absence d'affectation rationnelle des effectifs : des emplois d'ouvriers sont supprimés au ministère de la Défense, alors que d'autres ministères ouvrent des concours pour recruter des personnels ouvriers.

Ce cloisonnement s'exerce jusqu'au niveau territorial où il reste exceptionnel qu'un agent puisse effectuer une mobilité, sur demande, entre plusieurs services du même département.

Il a également pour conséquence l'absence de connaissance des effectifs réels et des régimes de primes, par le ministre chargé de la fonction publique.

2. Les contraintes du statut de la fonction publique

a) Les obstacles à l'allocation des ressources humaines

- **La gestion par corps**

Le cloisonnement de la fonction publique est considérablement renforcé par la gestion par corps : il en existe 1.200, dont chacun a ses perspectives de carrière et son système indemnitaire propre, qui sont autant d'obstacles à une mobilité qui devrait pouvoir s'organiser à partir de détachements ou de mises à disposition.

- **Les créations et suppressions d'emplois**

Les suppressions d'emplois de fonctionnaires en cours de carrière ne pouvant être pratiquées -aucun licenciement ni aucune mobilité forcée n'étant compatible avec le statut de la fonction publique- les suppressions ne sauraient donc jouer que sur les départs à la retraite non remplacés.

Par ailleurs les créations d'emplois doivent être soigneusement maîtrisées, puisqu'elles représentent un engagement budgétaire aussi long que la vie d'un fonctionnaire, la carrière puis la pension étant prises en charge par l'Etat.

b) L'absence d'indicateurs de gestion

La connaissance des effectifs réels par ministère -les effectifs réels pouvant être moins élevés que les emplois budgétaires si certains sont vacants, ou plus élevés s'il y a rémunération en "surnombre"- est en général très lacunaire, la base de la gestion étant d'une part la grille d'emplois budgétaires du ministère, d'autre part la carrière individuelle des agents, sans qu'il y ait recoupement de ces informations, et encore moins gestion prévisionnelle.

B. UN CHANGEMENT TRES LENT SOUS CONTRAINTE BUDGETAIRE

1. La contrainte budgétaire et ses conséquences

a) Une contrainte qui devient prépondérante

• L'alourdissement des dépenses de fonction publique

Deux indicateurs révèlent la progression quasi autonome des dépenses de fonction publique :

- la progression du glissement vieillissement technicité "structurel", de + 1,9 % à + 2,1 % entre 1993 et 1996, qui reflète notamment l'amélioration des carrières organisée par les protocoles Durafour et Jospin ;

- le poids relatif de la "dépense induite" par la fonction publique, qui tend à s'accroître sous l'effet de la maîtrise des charges totales de l'Etat.

• Les limites aux économies budgétaires

Le projet de loi de finances pour 1997 révèle l'ampleur des économies nécessaires pour compenser la progression des dépenses "structurelles" telles que la charge de la dette et de la fonction publique : quelque 60 milliards de francs sont ainsi économisés, exercice qui ne pourra se renouveler sans remettre en question quelques domaines d'intervention de l'Etat. Pour ces raisons, la dépense de fonction publique ne peut plus échapper à l'effort de maîtrise des charges.

b) Une contrainte qui doit inciter à la modernisation

• Vers une politique cohérente des effectifs

Actuellement, les contraintes croisées de maîtrise des dépenses de gestion de la fonction publique amènent l'Etat à jouer sur la seule variable d'ajustement possible : les suppressions d'emplois. Après que le ministère du Budget ait réclamé la suppression de 20.000 emplois en 1997, un travail d'analyse réalisé pour la première fois en commun avec la Fonction publique a

abouti à limiter les suppressions nettes à 5.600, ce qui montre la nécessité d'une appréciation qualitative dans la politique de réduction des effectifs.

• **Pour une motivation plus grande des agents**

L'étroitesse des marges de manoeuvre inscrites au budget de 1997 pour la négociation salariale (1,5 milliard de francs au budget des Charges communes, 0,5 milliard de francs au budget de la Défense) montre à quel point il est urgent de dégager de nouvelles marges sur la dépense de fonction publique si l'on veut assurer une progression satisfaisante des rémunérations.

c) *Les perspectives de la réforme de l'Etat*

Relancée grâce à la contrainte budgétaire, la réforme de l'Etat devrait toutefois permettre de dépasser les considérations purement financières.

• **Une réforme "a minima" ?**

Même si elle reste limitée, la réforme de l'Etat pourra être considérée comme un véritable succès si elle permet de faire sauter quelques verrous :

- la réorganisation des administrations centrales, et la déconcentration du contrôle financier constituent deux véritables progrès si elles sont réellement menées jusqu'au bout, car ces réformes devraient tempérer les défauts les plus criants de la gestion parisienne ;

- le regroupement des corps et la formation à la mobilité devraient quant à eux permettre une "respiration" indispensable aux ressources humaines de la fonction publique, à condition de surmonter le corporatisme de certains départements ministériels tels que les Finances ou les Affaires étrangères, qui demeurent très réticents vis-à-vis de l'interministérialité, quand ils ne la refusent pas de facto...

- enfin, la réforme de la notation, et la possibilité de modulation des primes dans le cadre des contrats de service seraient un moyen de lutter contre la rigidité du statut de la fonction publique, incompatible avec une véritable motivation des agents.

• **Vers une réforme plus ambitieuse**

Toutefois, la réforme de l'Etat pourrait permettre d'aller beaucoup plus loin en acceptant de raisonner différemment. Trois exemples peuvent en être donnés :

1) La négociation salariale devrait au minimum être scindée par fonction publique (Etat, territoriaux, hospitaliers).

2) A partir des contrats de service, la gestion des effectifs pourrait se faire à partir d'une enveloppe salariale, plutôt que de rester basée sur une grille d'emplois budgétaires .

3) La notion de "métiers" devrait être promue dans l'administration, afin de permettre une véritable circulation des agents publics.

Ces trois réformes supposent un changement de mentalité : celui-ci est indispensable pour permettre à l'Etat employeur de retrouver des marges de manoeuvre dans un contexte de maîtrise des dépenses.

INDUSTRIE, POSTE ET TELECOMMUNICATIONS

INDUSTRIE

Rapporteur spécial : M. Bernard BARBIER

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Le budget de l'industrie pour 1997 s'élève à **14,14 milliards de francs, en diminution de 16,7 %** par rapport au budget voté pour 1996.

Cette diminution s'inscrit dans une tendance générale, observée depuis plusieurs exercices, de baisse des crédits de l'industrie. Le tableau ci-après en retrace le cheminement.

Évolution des dépenses ordinaires et crédits de paiement du budget de l'industrie
(En millions de francs)

	1991	1992	1993	1994(1)	1995(1)	1996	1997 PLF
Titre III	5.138,4	5.189,5	5.295,5	5.310,6	5.432,8	5.485,6	5.402,7
Titre IV	8.491,0	8.373,7	8.396,7	8.111,8	6.495,1	6.082,6	4.429,6
Titre V	222,9	68,8	66,8	79,8	65,6	58,0	49,2
Titre VI	6.073,4	7.070,7	5.928,0	13.968,5	13.093,4	5.341,9	4.257,2
Total	19.925,7	20.702,7	19.687,0	27.470,6	25.086,9	16.968,0	14.138,7

(1) En 1994 et 1995, les crédits affectés au Centre national d'études spatiales (7,8 milliards de francs en 1994 et 7,24 milliards de francs en 1995) sont inscrits au budget de l'industrie, ce qui provoque une hausse globale du budget, alors qu'à périmètre constant, les crédits de l'industrie continuent de diminuer.

Ainsi, depuis 1991, le budget de l'industrie a connu une double évolution :

- la progression régulière et continue des moyens de fonctionnement du ministère ;
- une sensible réduction des crédits d'intervention et des subventions d'investissement.

Le budget de 1997 marque la poursuite de cette double tendance.

A. PRESENTATION PAR TITRE

Le tableau ci-après retrace l'évolution du budget de l'industrie pour 1997 par titre.

(En millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Évolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III : moyens des services	5.485,6	5.402,7	- 1,5
Titre IV : interventions publiques	6.082,6	4.429,6	- 27,2
Total dépenses ordinaires	11.568,2	9.832,3	- 15,0
Titre V : investissements exécutés par l'Etat	58,0	49,2	- 15,2
Titre VI : subventions d'investissement	5.341,9	4.257,2	- 20,3
Total dépenses en capital	5.399,9	4.306,4	- 20,2
Total DO + C.P.	16.968,1	14.138,7	- 16,7
Autorisations de programme			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat	70,5	55,5	- 21,3
Titre VI : subventions d'investissement	5.585,4	4.554,5	- 18,5
Total autorisations de programme	5.655,9	4.610,0	- 18,5

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent près de 70 % du budget de l'industrie.

Elles connaissent une évolution contrastée :

- les **moyens des services** du titre III atteignent 5,4 milliards de francs, **en baisse de 1,5 %** par rapport au budget voté de 1996 ;

- les **interventions publiques** du titre IV s'élèvent à 4,4 milliards de francs, **en diminution de 27,2 %** par rapport au budget voté de 1996 et de 41,7 % par rapport aux crédits effectivement disponibles pour 1996. Cette dernière évolution résulte, pour l'essentiel, des mouvements constatés en cours d'année sur le chapitre 44-82 des primes à la reprise des véhicules de plus de huit ans. De loi de finances initiale à loi de finances initiale, la baisse des crédits s'explique principalement par l'ajustement de la subvention à Charbonnages de France qui diminue de 1,6 milliard de francs en 1997.

Au total, les dépenses ordinaires diminuent de 15 % par rapport au budget voté pour 1996.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital représentent, comme en 1996, environ 30 % du budget de l'industrie.

Elles s'élèvent à 4,3 milliards de francs en crédits de paiement, en baisse de 20,2 % par rapport au budget voté pour 1996. Les autorisations de programme demandées atteignent 4,6 milliards de francs, en baisse de 18,5 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

Les **investissements exécutés par l'Etat**, inscrits au titre V, ne représentent qu'une très faible part des dépenses en capital. Ils atteignent 49,2 millions de francs en crédits de paiement et 55,5 millions de francs en autorisations de programme, soit des diminutions respectives de 15,2 % et de 21,3 % par rapport aux dotations votées pour 1996.

Les **subventions d'investissement accordées par l'Etat**, qui figurent au titre VI du budget, s'élèvent à 4,26 milliards de francs en crédits de paiement et 4,55 milliards de francs en autorisations de programme, soit des diminutions respectives de 20,3 % et de 18,5 % par rapport aux dotations votées pour 1996.

Cette évolution résulte d'une baisse de 400 millions de francs des crédits affectés aux grands programmes électroniques, de 180 millions de francs de la subvention à l'ANVAR, de 175 millions de francs des crédits de restructurations industrielles et de 150 millions de francs de la subvention d'investissement au Commissariat à l'énergie atomique.

B. PRESENTATION PAR AGREGAT

Le budget de l'industrie pour 1997 comprend **5 agrégats**, il en comprenait 7 en 1996, mais deux d'entre eux -le Centre national d'études spatiales et la Poste- ont été transférés cette année au budget de la Poste, des télécommunications et de l'espace.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces agrégats.

Agrégats	Crédits demandés pour 1997 (en millions de francs)	Importance relative (en %)	Évolution par rapport à 1996 (en %)
01 : Moyens des services	1.651,7	11,7	- 7,7
<i>dont :</i> Charges de personnel	1.273,4	9,0	- 6,8
Matériel et fonctionnement des services	329,1	2,3	- 9,5
02 : Énergie et matières premières	3.935,0	27,8	- 29,7
<i>dont :</i> Charbonnages de France	2.940,0	20,8	- 35,2
BRGM	325,0	2,3	- 4,7
ADEME	178,3	1,3	- 17,4
03 : Recherche industrielle, innovation	2.739,5	19,4	- 19,1
<i>dont :</i> Grands programmes	1.608,0	11,4	- 20,9
ANVAR	889,5	6,3	- 17,3
04 : Commissariat à l'énergie atomique	3.725,2	26,3	- 2,8
06 : Accompagnement de l'activité industrielle	2.087,3	14,8	- 11,7
<i>dont :</i> Équipement naval	750,0	5,3	+ 6,3
Développement régional en faveur des PMI	471,0	3,3	- 1,9
Normes, qualité	354,4	2,5	+ 1,3
Restructurations industrielles	80,0	0,6	- 68,6
Écoles des mines	180,0	1,3	- 13,7
TOTAL	14.138,7	100,0	- 16,7

1. Les moyens des services

Les moyens des services regroupent les frais de personnel (rémunérations, charges sociales et pensions), les dépenses de fonctionnement, les crédits d'études et d'évaluation et les crédits d'équipements, tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés, c'est-à-dire principalement les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

Ils représentent près de 12 % du budget et atteignent **1,65 milliard de francs**, en diminution de 7,7 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

L'essentiel de cette diminution s'explique par le **transfert au budget de la Poste, des télécommunications et de l'espace** des charges de personnel et de fonctionnement destinées aux deux nouveaux organismes créés par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 et qui seront mis en place à compter du 1er janvier 1997 :

- l'Autorité de régulation des télécommunications : transfert de 125 emplois et de 52,2 millions de francs,

- l'Agence nationale des fréquences : transfert de 227 emplois et de 62,5 millions de francs.

Cette nouvelle organisation juridique du secteur des télécommunications permet, en contrepartie, la suppression du Service national des radiocommunications.

Par ailleurs, 120 emplois sont supprimés dans l'administration du ministère, dont 37 dans les DRIRE. A l'inverse, 17 emplois sont créés au profit des écoles des mines de Nantes et d'Albi-Carmaux et 3 emplois sont créés à la direction de la sûreté des installations nucléaires.

Enfin, le budget de l'industrie est appelé à contribuer à la maîtrise des dépenses de l'Etat par une économie de 31,5 millions sur les crédits de fonctionnement des services. Sur cette somme, il est précisé que 8,5 millions représentent la contribution du ministère au financement de la loi sur l'air.

2. L'énergie et les matières premières

Il s'agit du premier agrégat du budget de l'industrie avec environ 28 % des crédits, soit **3,9 milliards de francs**. Il connaît une baisse de près de 30 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

En effet, la **subvention à Charbonnages de France est réduite de 1,6 milliard de francs** pour atteindre 2,94 milliards de francs en 1997. Cette diminution de la subvention budgétaire à l'établissement public doit en principe être compensée par l'attribution d'une dotation en capital, inscrite sur compte d'affectation spéciale, de 2,44 milliards de francs.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la subvention du budget de l'industrie à Charbonnages de France au cours des dernières années.

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
- Subvention de fonctionnement	3.128	2.923	2.433	2.433	4.490	4.540	2.940
- Subvention pour couverture de charges spécifiques	3.795	3.900	4.345	4.057	/	/	/
TOTAL	6.923	6.823	6.778	6.490	4.490	4.540	2.940

La subvention budgétaire à Charbonnages de France a ainsi été divisée par près de 2,5 en l'espace de 4 ans. Or, cette baisse a pour conséquence un accroissement sensible de l'endettement de l'établissement public qui, à terme, viendra inévitablement s'ajouter à la dette, déjà fort élevée, de l'Etat.

Les autres crédits de politique énergétique comprennent :

- les **dotations en faveur de l'ADEME** (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) dont la subvention de fonctionnement diminue de 4,9 % à 91,3 millions de francs ainsi que les subventions d'investissement qui passent de 150 à 75 millions en autorisations de programme et de 120 à 87 millions en crédits de paiement, soit des baisses respectives de 50 % et de 27,5 %,

- les crédits de **prise en charge des retraites** d'anciens agents français d'établissements et services publics d'Algérie, du Maroc, de Tunisie et d'Outre-mer, qui atteignent 182,7 millions de francs, en diminution de 4 % par rapport à 1996, et les **prestations à certains mineurs pensionnés** qui s'élèvent à 291,7 millions de francs, en diminution de 0,9 % par rapport à 1996.

Dans le domaine des **matières premières**, les importantes économies réalisées au cours des exercices précédents, avec en particulier la réforme du stockage des matières minérales stratégiques, sont parvenues à leur terme.

La dotation au **Bureau de recherches géologiques et minières** (BRGM) qui s'élève à 325 millions de francs est néanmoins à nouveau en diminution, de 4,7 %, principalement du fait d'une économie sur les crédits de prospection et de développement miniers.

3. La recherche industrielle et l'innovation

Cet agrégat qui atteint **2,7 milliards de francs**, en diminution de 19 % par rapport à 1996, comprend les crédits destinés, d'une part, à l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR), et, d'autre part, aux grands programmes.

La **subvention à l'ANVAR** diminue de 1,9 % et atteint 255 millions de francs, dont 11,3 pour le réseau de diffusion technologique et 6 pour le Secrétariat général de la coordination nationale de la procédure EURÉKA.

En matière d'investissements, les subventions destinées à l'ANVAR, notamment au profit des actions en faveur de l'innovation, diminuent également, passant de 900,2 à 780 millions de francs en autorisations de programme et de 815,2 à 634,5 millions de francs en crédits de paiement. Cela représente des baisses sensibles, respectivement de 13,3 % et 22,2 % par rapport aux crédits votés pour 1996. Sur ce chapitre, les diminutions constatées en 1997 s'inscrivent dans une tendance générale de baisse des crédits amorcée en 1993-1994.

Les crédits des **grands programmes** sont également fortement réduits, passant de 1,9 à 1,66 milliard de francs en autorisations de programme et de 2,03 à 1,61 milliards de francs en crédits de paiement, soit des baisses respectives de 12,8 % et de 20,9 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

Cette diminution, qui consolide en partie la régulation budgétaire intervenue en 1996, est rendue possible par l'étalement sur une année supplémentaire des contrats de plan et de certains grands programmes interministériels.

Toutefois, au sein de ces crédits, la dotation destinée à la diffusion des techniques auprès des PMI, en particulier au moyen de la procédure ATOUT, sera privilégiée en 1997 et 1998.

4. Le Commissariat à l'énergie atomique

Les crédits destinés au financement des activités civiles du Commissariat à l'énergie atomique représentent le quart du budget de l'industrie en 1997.

La subvention de fonctionnement est ajustée à hauteur de 41,45 millions de francs. Elle atteint **3,67 milliards de francs**, ce qui représente une hausse de 1,14 % par rapport à la subvention votée pour 1996.

Sur ce total, 898,7 millions de francs sont affectés à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire.

Par ailleurs, 50 millions de francs sont inscrits, en autorisations de programme comme en crédits de paiement, au titre VI, pour le **financement des investissements civils** du CEA. Ce montant doit être complété par une enveloppe de 200 millions de francs du budget de la défense, au titre de la recherche duale, ainsi que par une dotation en capital de 350 millions de francs.

On rappellera que ce chapitre 62-00 n'a pas été doté de crédits de 1991 à 1995 et qu'en 1996, 200 millions de francs étaient inscrits, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

Au total, l'agrégat "Commissariat à l'énergie atomique" diminue de 2,8 % en 1997. Il est celui qui connaît la moins forte réduction dans le budget de l'industrie.

5. L'accompagnement de l'activité industrielle

Cet agrégat regroupe des crédits aux destinations diverses : le soutien d'activités sectorielles comme la construction automobile (en 1995 et 1996) ou l'équipement naval, le développement régional en faveur des PMI, les aides à la reconversion et aux restructurations industrielles, les actions de normalisation et de qualification et les subventions aux écoles des mines.

Globalement, l'agrégat diminue de 11,7 % par rapport à 1996. Cette évolution résulte de la baisse des crédits inscrits sur la plupart des chapitres concernés :

- les subventions d'équipement et le soutien aux programmes de recherche des **écoles des mines** baissent de 23,9 % en autorisations de programme et de 37,2 % en crédits de paiement, principalement du fait de

l'achèvement d'un certain nombre d'investissements dans les écoles les plus récentes d'Albi-Carmaux et de Nantes ;

- les crédits d'équipement destinés aux **normes** et à la **qualité** sont réduits de 8,4 % en autorisations de programme mais progressent de 12,5 % en crédits de paiement ; les subventions au Laboratoire national d'essais, à l'AFNOR, au Bureau national de métrologie et à la promotion de la normalisation et de la qualité diminuent globalement de 1,8 % et atteignent 270 millions de francs ;

- les actions concourant à **l'amélioration de l'environnement et de la compétitivité des entreprises** baissent, comme en 1996, de près de 20 millions de francs et s'élèvent à 118,1 millions de francs ;

- les crédits de **reconversion** diminuent très fortement, passant de 285 à 80 millions de francs en autorisations de programme et de 185 à 88,7 millions de francs en crédits de paiement : les dotations destinées à la **reconversion des zones minières**, soit, en 1996, 190 millions de francs en autorisations de programme et 104 millions de francs en crédits de paiement, devraient être remplacées en 1997 par une dotation en capital de 160 millions de francs ;

- les actions de **développement industriel régional en faveur des PMI** baissent de 650 à 504 millions de francs en autorisations de programme et de 480 à 471 millions de francs en crédits de paiement, du fait de la décision prise d'étaler sur une année supplémentaire l'application des contrats de plan Etat-régions ;

- les crédits de **restructurations industrielles** diminuent fortement en 1997, principalement au titre des actions suivies par le CIRI, pour lesquelles aucune autorisation de programme n'est inscrite et les crédits de paiement passent de 200 à 50 millions de francs : l'importance des moyens restant disponibles sur l'exercice 1996 justifie ces faibles inscriptions.

Un seul chapitre de cet agrégat connaît une réelle progression en 1997. Il s'agit des **aides à la construction navale** qui atteignent 850 millions de francs en autorisations de programme et 750 millions de francs en crédits de paiement, en progression respective de 22,9 % et de 6,3 % par rapport à 1996. Dans le cadre d'un accord OCDE, la France a obtenu la possibilité d'octroyer une aide de 2,6 milliards de francs à la construction navale.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un budget particulièrement rigoureux

Le budget de l'industrie est, avec une baisse de 16,7 %, l'un de ceux qui diminuent le plus fortement dans le projet de loi de finances pour 1997. Il contribue donc pleinement à l'objectif gouvernemental de maîtrise de la dépense publique.

Presque tous les chapitres sont en diminution parfois très sensible. Les effectifs du ministère et des DRIRE sont réduits et les moyens de fonctionnement soumis à d'importantes économies. Seules les interventions en faveur de l'équipement naval progressent de manière significative.

Votre rapporteur constate toutefois que, dans ce contexte budgétaire d'extrême rigueur, les crédits destinés à accompagner l'action des PMI sont plutôt privilégiés, ce qui lui paraît être opportun sinon indispensable compte tenu des difficultés auxquelles se heurtent de nombreuses PMI aujourd'hui.

2. Un souci réaffirmé de développer la formation d'ingénieurs

Les subventions aux six écoles nationales supérieures des mines diminuent globalement, mais essentiellement du fait de l'achèvement d'un certain nombre d'investissements, conformément au programme "Mines 2000".

En effet, les créations d'emplois se poursuivent en 1997 avec 17 nouveaux postes, après 40 créations d'emplois en 1996, 60 en 1995 et 70 en 1994.

Par ailleurs, la subvention à l'Ecole supérieure d'électricité progresse de 11,5 % et la subvention à l'Ecole nationale supérieure de création industrielle est maintenue à son niveau de 1996.

Votre rapporteur se félicite de la volonté ainsi manifestée par le gouvernement de continuer à donner une priorité à la formation et notamment à la formation d'ingénieurs.

3. La mise en oeuvre du nouveau cadre réglementaire des télécommunications

Le budget de l'industrie pour 1997 tire les conséquences des deux lois du 26 juillet 1996 relatives, d'une part, à la réglementation des télécommunications et, d'autre part, à l'entreprise nationale France Télécom.

Ainsi, il prévoit le transfert des moyens en personnel et en crédits de fonctionnement nécessaires à la mise en place des deux nouveaux organismes créés par la loi -l'Autorité de régulation des télécommunications et l'Agence nationale des fréquences- au profit du budget de la poste, des télécommunications et de l'espace.

Ce sont au total 352 emplois et 114,7 millions de francs qui sont transférés. Parallèlement, le Service national des radiocommunications est supprimé.

Votre rapporteur se félicite que cette nouvelle réglementation puisse être mise en oeuvre dans les délais voulus par le législateur et que les nouvelles structures mises en place utilisent au mieux les moyens actuellement existants.

4. La fin du dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules neufs

Le projet de loi de finances pour 1997 ne comprend aucune nouvelle aide en faveur de l'acquisition de véhicules neufs.

Deux dispositifs se sont en effet succédé depuis 1994 :

- la prime à la reprise de véhicules de plus de dix ans, mise en oeuvre de février 1994 à juin 1995 ;

- la prime-qualité à la reprise des véhicules automobiles de plus de huit ans, mise en oeuvre d'octobre 1995 à septembre 1996.

Ces deux primes ont nécessité l'ouverture de **7,44 milliards de francs** sur trois exercices : 1,71 milliard en 1994, 3,32 milliards en 1995 et 2,41 milliards en 1996. Elles ont permis un montant supplémentaire de commandes de voitures particulières estimé à 15 % du total des ventes, soit environ 220.000 véhicules.

Votre rapporteur souhaite souligner l'utilité du dispositif ainsi mis en place. Les primes versées ont en effet permis de soutenir la consommation et d'aider l'industrie automobile à faire face à la faible croissance des dernières

années. En outre, elles n'ont pas trop pesé sur le budget de l'Etat, dans la mesure où chaque vente de véhicule s'est traduite par une rentrée de TVA.

La non reconduction de ce dispositif -décision nécessaire pour des primes auxquelles il convient de maintenir un caractère temporaire- permet néanmoins une économie réelle sur le budget de l'industrie pour 1997.

5. La difficile gestion du déclin des activités charbonnières

La subvention à Charbonnages de France n'est plus le premier poste du budget de l'industrie en 1997, du fait de sa réduction de 1,6 milliard de francs. Avec 2,94 milliards de francs, elle représente moins de la moitié de son montant de 1994.

Or, les charges de Charbonnages de France n'ont pas été réduites dans de telles proportions -bien au contraire. Elles se sont aggravées avec l'augmentation de l'endettement de l'entreprise, passé de 20,5 milliards de francs en 1992 à 26,2 milliards de francs cette année, ce qui génère des frais financiers qui, en 1996, devraient représenter plus de 40 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

En conséquence, et même si l'Etat verse, comme indiqué par le gouvernement, une dotation en capital de 2,44 milliards de francs à Charbonnages de France en 1997, votre rapporteur estime important de rappeler la gravité de la situation financière de Charbonnages de France. Avec la fin programmée de l'extraction de charbon sur le territoire national en 2005, il apparaît probable que les finances publiques auront à assumer la charge de l'endettement de l'entreprise, bientôt proche de 30 milliards de francs, au même titre que les charges de pensions et diverses mesures sociales en faveur des personnels concernés.

Le choix ainsi fait d'une baisse des crédits à court terme se traduira en fait par une augmentation des charges de l'Etat à moyen terme.

6. Le nombre élevé des débudgétisations de crédits au profit de dotations en capital

Dans le seul budget de l'industrie, trois postes voient leurs dotations réduites au motif que des dotations en capital, inscrites sur compte d'affectation spéciale, viendront en compenser la baisse :

- la subvention de fonctionnement à Charbonnages de France, avec une dotation en capital promise de 2,44 milliards de francs ;

- la subvention d'investissement au Commissariat à l'énergie atomique, avec une dotation promise de 350 millions de francs ;

- les crédits de reconversion des zones minières, avec une dotation annoncée de 160 millions de francs.

Ces trois "débudgétisations" permettent une économie proche de 2 milliards de francs sur le budget de l'industrie.

Cette "technique" budgétaire étant utilisée dans d'autres budgets, il apparaît que le versement effectif des dotations en capital annoncées sera très fortement lié au produit des privatisations qui seront réalisées en 1997, ainsi qu'à leur rythme d'encaissement.

Aussi, votre rapporteur regrette cette procédure et le caractère aléatoire qui s'attache de ce fait à la disponibilité de crédits qu'il considère importants.

7. Une nouvelle étape pour EDF et GDF

La consolidation et le redressement financier, marqué notamment par un désendettement significatif, d'EDF et de GDF placent ces deux opérateurs en bonne position face aux évolutions à venir dans le cadre de la libéralisation du secteur de l'énergie.

Toutefois, une nouvelle étape doit être franchie afin, notamment, de clarifier les relations avec l'Etat, en particulier sur le plan financier - ce qui devrait être fait dans les contrats de plan et d'objectifs en cours de négociation.

Par ailleurs, la poursuite de la modernisation de la gestion de ces deux entreprises paraît nécessaire pour assurer leur adaptation aux évolutions du marché européen de l'énergie, ainsi que pour permettre une véritable réflexion, dans la transparence, sur l'avenir du nucléaire en France et en Europe, sur les conditions du démantèlement des installations qui seront fermées au cours des prochaines années, ainsi que sur la politique d'internationalisation des deux entreprises.

8. Une évolution rapide du secteur public industriel

Après la privatisation de Pechiney en décembre 1995 et de Renault en juillet 1996, le secteur public industriel ne comprend plus que deux groupes : Bull et Thomson.

La privatisation de cette dernière entreprise, lancée au mois de février 1996, se précise néanmoins avec l'annonce faite par le gouvernement le 16 octobre dernier de céder de gré à gré Thomson SA à Lagardère Groupe.

Votre rapporteur suivra avec une grande attention les conditions de cette reprise, dès que ses principales modalités seront mieux connues.

De la même manière, il souhaite rester vigilant sur les conditions dans lesquelles le rapprochement, en cours de négociation, entre Framatome - un maillon essentiel de la filière nucléaire française - et Alcatel pourrait avoir lieu.

En effet, compte tenu de l'importance de ces secteurs pour l'avenir économique du pays, il lui paraît fondamental qu'un certain nombre d'interrogations sur ces deux opérations soient rapidement levées.

INDUSTRIE, POSTE ET TELECOMMUNICATIONS

POSTE, TELECOMMUNICATIONS ET ESPACE

Rapporteur spécial : M. René Trégouët

Le fascicule budgétaire "Poste, télécommunications et espace" regroupe les crédits afférents aux actions du gouvernement dans les domaines de l'espace, des autoroutes de l'information, de la poste et des télécommunications.

Toutefois, les moyens des services (dépenses de personnel et de fonctionnement) de l'administration chargée de la mise en oeuvre de ces actions sont gérés par le ministère de l'industrie. Ils sont en conséquence inscrits dans le fascicule budgétaire "Industrie".

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le budget de la poste, des télécommunications et de l'espace s'élève, en crédits de paiement pour 1997, à **11,02 milliards de francs**, en augmentation de 6,6 % par rapport aux crédits votés pour 1996.

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à **7,33 milliards de francs**, en diminution de 0,7 % par rapport aux autorisations votées pour 1996.

A. PRESENTATION PAR TITRE

Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution du budget de la poste, des télécommunications et de l'espace par titre.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	943,1	1.533,9	+ 62,6
Titre IV - Interventions publiques	1.953,1	1.955,3	+ 0,1
Total dépenses ordinaires	2.896,2	3.489,2	+ 20,5
Dépenses en capital (crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	48,5	4,0	- 91,7
Titre VI - Subventions d'investissement	7.390,2	7.524,0	+ 1,8
Total dépenses en capital	7.438,7	7.528,0	+ 1,2
Total DO + CP	10.334,9	11.017,2	+ 6,6
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	54,0	4,5	- 91,7
Titre VI - Subventions d'investissement	7.330,2	7.324,5	- 0,1
Total autorisations de programme	7.384,2	7.329,0	- 0,7

Le projet de budget pour 1997 connaît un fort contraste entre les dépenses en capital qui sont pour ainsi dire reconduites et les dépenses ordinaires qui progressent d'un peu plus de 20 %.

Toutefois, au sein des **dépenses ordinaires**, les interventions publiques du titre IV restent quasiment stables à 1,95 milliard de francs, tandis que les moyens des services du titre III progressent de 62,6 % et atteignent 1,53 milliard de francs. L'essentiel de cette augmentation résulte de la nouvelle réglementation des télécommunications issue de la loi du 26 juillet 1996. Celle-ci conduit à la mise en place de deux nouveaux organismes à compter du 1er janvier 1997 : l'Autorité de régulation des télécommunications et l'Agence nationale des fréquences. S'y ajoute la prise en charge par l'Etat -partielle en 1997- de l'enseignement supérieur des télécommunications.

Parmi les **dépenses en capital** (crédits de paiement), les crédits d'investissement inscrits au titre VI, principalement affectés au Centre national d'études spatiales (CNES) ainsi qu'à la recherche industrielle et l'innovation, augmentent de 1,8 % à 7,53 milliards de francs.

Les autorisations de programme diminuent de 0,7 % en raison d'une légère baisse des crédits destinés à la recherche et à l'innovation, les autorisations attribuées au Centre national d'études spatiales étant maintenues à leur niveau de 1996, soit 6,98 milliards de francs.

B. PRÉSENTATION PAR AGREGAT

Deux agrégats ont été définis pour permettre l'analyse et le suivi des crédits de la poste, des télécommunications et de l'espace. Le tableau ci-après en fournit le détail.

	Crédits demandés pour 1997 (en millions de francs)	Importance relative (en %)	Evolution par rapport à 1996 (en %)
Agrégat 01 : Postes et télécommunications	2.648,7	24,0	+ 29,7
• Autorité de régulation des télécommunications	70,2	0,6	nouveau
• Agence nationale des fréquences	200,7	1,8	nouveau
• Commission supérieure du service public	1,6	0,01	=
• Subventions de fonctionnement dans le domaine des postes et télécommunications	4,2	0,04	- 0,9
• Enseignement supérieur des télécommunications	412,6	3,7	nouveau
• Transport de la presse	1.900,0	17,2	=
• Subventions à des organismes publics et internationaux	55,4	0,5	+ 4,3
• Etudes	4,0	0,04	- 55,6
Agrégat 02 : Recherche	8.368,5	76,0	+ 0,9
• Centre national d'études spatiales	8.145,0	73,9	+ 0,1
• Diffusion des technologies du secteur spatial	64,0	0,6	- 20,0
• Actions de recherche et développement relatives aux autoroutes de l'information	159,5	1,4	+ 98,9
TOTAL	11.017,2	100,0	+ 6,6

1. Les postes et télécommunications

Environ un quart du budget de la poste, des télécommunications et de l'espace est consacré aux actions relatives aux postes et

télécommunications et, parmi celles-ci, principalement au **transport de la presse**.

En application du contrat de plan conclu entre l'Etat et la Poste pour les années 1995-1997, l'Etat prend en charge une partie du coût du transport de la presse au titre de ses aides au secteur de la presse. Sa contribution annuelle est fixée à **1,9 milliard de francs**.

Les autres crédits inscrits au titre de cet agrégat pour 1997 comprennent trois nouvelles affectations :

- **l'enseignement supérieur des télécommunications** (412,6 millions de francs) en raison de la prise en charge par l'Etat des dépenses précédemment financées par France Télécom (néanmoins, conformément à l'article 22 du projet de loi de finances, France Télécom continuera à verser une contribution à l'Etat au cours des exercices 1997, 1998 et 1999) ;

- **l'Autorité de régulation des télécommunications** (70,2 millions de francs), autorité administrative indépendante créée par la loi du 26 juillet 1996 pour réguler et contrôler le respect des lois et règlements applicables au secteur ainsi que le respect des exigences du service public : 125 emplois et les moyens de fonctionnement correspondants sont transférés du budget de l'industrie et 13 emplois supplémentaires sont créés ;

- **l'Agence nationale des fréquences** (200,7 millions de francs), établissement public à caractère administratif créé par la loi du 26 juillet 1996 pour assurer la coordination de la gestion du domaine public des fréquences et le contrôle de leur utilisation : 227 emplois sont transférés du budget de l'industrie, les moyens précédemment affectés au Service national des radiocommunications et au Comité de coordination des télécommunications -qui disparaissent avec la création de la nouvelle Agence- lui sont attribués et 35 emplois supplémentaires sont créés.

Enfin, la contribution française aux organismes internationaux, notamment l'Union internationale des télécommunications et l'Union postale universelle, augmente de 4,3 %.

2. La recherche

L'essentiel du budget de la poste, des télécommunications et de l'espace, soit **76 % du total**, est destiné à la recherche et, au sein de celle-ci, quasi-exclusivement à **l'espace**.

Les crédits affectés au **secteur spatial** se répartissent de la manière suivante :

(En millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Centre national d'études spatiales	8.132,0	8.145,0	+ 0,1
<i>dont :</i>			
• subvention de fonctionnement	902,0	915,0	+ 1,4
• contribution à l'Agence spatiale européenne	4.950,0	5.084,0	+ 2,7
• programmes nationaux	2.280,0	2.146,0	- 5,9
Diffusion des technologies du secteur spatial	80,0	64,0	- 20,0
Total	8.212,0	8.209,0	- 0,04

L'accroissement de la contribution française à l'Agence spatiale européenne (ESA) en 1997, soit 134 millions de francs, est exactement compensé par la baisse des crédits affectés aux programmes nationaux du CNES, ce qui entraîne une stabilité des crédits du titre VI en francs courants.

En 1997, environ la moitié de la participation française à l'ESA devrait être consacrée au développement d'Ariane 5 et des lanceurs du futur, le reste étant notamment destiné au projet de station spatiale internationale et aux programmes d'observation de la Terre.

Les crédits des grands programmes nationaux permettront de poursuivre les projets Spot 5 (satellite d'observation de la Terre de nouvelle génération) et Stentor (satellite géostationnaire technologique destiné au secteur des communications), ainsi que diverses activités de recherche.

La baisse des crédits de subvention aux industriels pour leurs actions de recherche et d'innovation dans le domaine spatial, qui atteignent 60 millions de francs en autorisations de programme et 64 millions de francs en crédits de paiement, est conforme à l'évolution constatée au cours des exercices précédents (sur 80 millions de francs d'autorisations de programme, 20 millions ont été mis en réserve en 1996).

Enfin, l'agrégat "recherche" comprend cette année, comme en 1996, les crédits de soutien à la recherche-développement des projets relatifs aux **autoroutes de l'information**. Les autorisations de programme demandées atteignent 210 millions de francs au lieu de 270,2 millions de francs en 1996 et les crédits de paiement s'élèvent à 159,5 millions de francs au lieu de 80,2 millions de francs, soit un quasi-doublement de ces dotations. Une partie d'entre elles (60 millions de francs en autorisations de programme et 50 millions de francs en crédits de paiement) sera distribuée à travers l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (ANVAR).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE POUR LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS

A l'occasion du débat budgétaire pour 1996, votre rapporteur avait souligné l'ampleur du défi que représentaient l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, la nécessaire adaptation des règles applicables à ce secteur ainsi que l'enjeu de la réforme du principal opérateur national France Telecom.

Un an après, il se félicite de l'importance du chemin parcouru avec le vote de deux lois importantes, en date du 26 juillet 1996, l'une de réglementation des télécommunications et l'autre relative à l'entreprise nationale France Telecom.

En effet, en application de ces dispositions, la mise en place, dès le début de 1997, de l'Autorité de régulation des télécommunications et de l'Agence nationale des fréquences devrait permettre à la France d'être prête à affronter la concurrence à compter du 1er janvier 1998.

De même, le changement de statut de France Telecom qui deviendra, le 1er janvier 1997, une société anonyme, et la probable mise sur le marché d'une partie de son capital au début de l'année 1997, offriront à l'entreprise les moyens de se maintenir parmi les tout premiers opérateurs mondiaux du secteur.

A cet égard, votre rapporteur se félicite que les relations financières complexes entre l'Etat et France Telecom soient définitivement réglées et que la soule de 37,5 milliards de francs -qui nécessitera cependant un endettement supplémentaire non négligeable pour l'entreprise- soit versée à l'Etat par

France Telecom au titre des charges de retraite de ses agents fonctionnaires "pour solde de tout compte".

Il regrette néanmoins que les services de l'Etat aient encore des arriérés importants à l'égard de France Télécom, une situation dénoncée par la Cour des comptes dans son dernier rapport public et qu'il conviendrait de résoudre rapidement.

L'année 1997 sera donc une année déterminante pour le secteur des télécommunications en France et votre rapporteur restera vigilant, au fur et à mesure de la mise en place du nouvel environnement juridique voulu par le législateur, à l'évolution du secteur et de ses opérateurs ainsi qu'au maintien d'un service public de qualité.

B. UNE POLITIQUE SPATIALE A CONSOLIDER

Les décisions prises à Toulouse au mois d'octobre 1995, à l'occasion du conseil ministériel de l'Agence spatiale européenne, ont permis de relancer l'Europe spatiale. Deux axes majeurs de développement ont été définis : d'une part, l'autonomie de l'accès à l'espace grâce au programme Ariane 5 et à son évolution, d'autre part la participation européenne au grand programme de station spatiale internationale et le début des études relatives à un véhicule habité européen.

L'affirmation solennelle de ces nouvelles orientations était une nécessité après l'arrêt du programme Hermès et votre rapporteur s'en était aussitôt félicité. Il regrette néanmoins que la nécessaire maîtrise des finances publiques ainsi que le surcoût lié aux difficultés d'Ariane 5 imposent le redéploiement des crédits consacrés par la France à la recherche spatiale et, en conséquence, un effort de réduction sensible des crédits affectés aux programmes nationaux.

Il rappelle à cet égard l'intérêt des programmes Spot 5, qui doit assurer l'avenir de la filière au-delà de l'an 2000, et Stentor, nécessaire pour rester compétitif dans l'environnement extrêmement concurrentiel des télécommunications.

C. LE DEFI DES AUTOROUTES DE L'INFORMATION

Le gouvernement a clairement décidé de soutenir le développement des autoroutes et services de l'information. Lors d'un comité interministériel tenu au mois d'octobre 1995, il a qualifié 170 projets de "projets d'intérêt public", en définissant notamment trois grandes plates-formes nationales et

30 plates-formes régionales d'expérimentation destinées à accueillir des services de nature variée touchant aux domaines de l'éducation, de la culture, de la finance, de l'audiovisuel, de la recherche, de la santé ou du tourisme.

La modification, au début de 1996, de la réglementation des télécommunications a également créé les conditions nécessaires à l'expérimentation des projets "les plus innovants".

Il convient maintenant de tirer un premier bilan de ces expérimentations et de renforcer le développement de la recherche et de l'innovation dans ce domaine. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite de la très sensible augmentation des crédits destinés à cet objet dans le projet de budget pour 1997.

D. UNE INQUIETUDE SUR LA LIBERALISATION DES SERVICES POSTAUX

Le projet de directive européenne sur la libéralisation des services postaux fait actuellement l'objet de blocages importants dans les discussions entre les Etats membres.

Dans cette directive, la Commission propose d'ouvrir à la concurrence l'ensemble des services postaux à l'exception du courrier d'un poids inférieur à 350 grammes, du courrier dont l'affranchissement est inférieur à cinq fois le tarif de base ainsi que du courrier transfrontalier entrant.

Comme le gouvernement -dont les positions ont récemment reçu un soutien solennel du Président de la République- votre rapporteur estime le projet de directive inacceptable en l'état. Deux propositions de résolution de l'Assemblée nationale et du Sénat l'ont également clairement signifié.

En effet, plutôt qu'une ouverture rapide et programmée à la concurrence, il conviendrait de prévoir une libéralisation mieux maîtrisée du secteur postal, un secteur essentiel en termes de service public et d'aménagement du territoire.

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION

I - SECURITE

(Administration centrale et préfectorale - Sécurité)

Rapporteur spécial : M. Guy CABANEL

Le budget de l'Intérieur et de la décentralisation atteint, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997, **75,7 milliards de francs**, soit **5,8 %** du montant des budgets civils de l'Etat.

La présente note ne porte que sur les crédits consacrés, au sein de ce budget, à l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, à l'administration territoriale, à la sécurité civile et à la police nationale. Leur montant spécifique s'élève à 50,56 milliards de francs en 1997, soit exactement les deux-tiers de l'ensemble du fascicule budgétaire "Intérieur et décentralisation" pour le prochain exercice.

Les crédits dévolus aux collectivités locales et à la décentralisation font l'objet de la note de notre collègue Michel Mercier.

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

Le budget géré par le ministre de l'Intérieur, qui regroupe les agrégats administration générale, administration territoriale, sécurité civile et police nationale, s'élève à **50,6 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit **une très légère diminution, de 0,3 % en valeur**, par

rapport au budget voté de 1996, mais, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1997 (+ 1,3 % hors tabac), **une contraction de 1,6 % en francs constants.**

Crédits répartis par titres

(en millions de francs)

	1996 Budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	49.209,65	48.962,75	- 0,5 %
Titre IV - Interventions publiques	90,61	80,11	- 11,6 %
Total des dépenses ordinaires	49.300,26	49.042,86	- 0,5 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	1.232,80	1.362,0	+ 10,5 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	175,00	156,0	- 10,9 %
Total des crédits de paiement	1.407,80	1.518,0	+ 7,8 %
Total D.O. + C.P.	50.708,06	50.560,86	- 0,3 %
Titre V - A.P.	1.448,1	1.460,0	+ 0,8 %
Titre VI - A.P.	160,0	160,0	+ 0 %
Total des autorisations de programme	1.608,1	1.620,0	+ 0,7 %

Le tableau ci-dessus souligne le poids écrasant des dépenses de **personnel** et de **matériel** (titre III) au sein du budget de l'Intérieur.

Le tableau suivant révèle la place principale revenant à la **police nationale** dans la répartition des crédits demandés.

Crédits répartis par agrégats

Actions	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1996 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Administration générale	15.094,38	29,9 %	- 2,2 %
Administration territoriale	6.326,85	12,5 %	+ 4,1 %
Sécurité civile	1.182,19	2,3 %	+ 2,0 %
Police nationale	27.957,44	55,3 %	- 0,3 %
Total I	50.560,86	100 %	- 0,3 %
II - Autorisations de programme			
Administration générale	46,0	2,8 %	- 34,0 %
Administration territoriale	242,0	14,9 %	+ 46,4 %
Sécurité civile	317,0	19,6 %	+ 28,9 %
Police nationale	1.015,0	62,7 %	- 9,9 %
Total II	1.620,0	100 %	+ 0,7 %

B. ANALYSE DES MESURES NOUVELLES

1. Administration générale

Cet agrégat regroupe :

- les moyens de fonctionnement (y compris l'immobilier et l'informatique) des services de l'administration centrale (hors police et sécurité civile) ;

- les crédits de fonctionnement consacrés à l'action sociale et à la formation (hors police), aux cultes, aux contentieux, aux élections et à la recherche.

Les dépenses au titre des pensions civiles versées aux fonctionnaires en retraite, issus principalement de la police nationale, représentent à elles seules 83,6 % de ce total, et les dépenses de personnel, actifs et pensionnés confondus, excèdent 92 % du montant de l'agrégat.

Toutefois, dans un contexte marqué par le gel de la valeur du point de la fonction publique, la contraction de 2,2 % en valeur des dotations regroupées sous l'agrégat "Administration générale" est essentiellement imputable à **la non reconduction d'une enveloppe de 440 millions de francs destinée, en 1996, à la couverture du reliquat des coûts engendrés par les élections municipales générales du mois de juin 1995.**

Hors élections et dépenses de personnel, les moyens de fonctionnement passent de 917,9 millions de francs à 1.036 millions de francs, soit une progression de 12,9 %. Cette forte évolution des **moyens courants de fonctionnement** est toutefois purement "optique" et s'explique pour l'essentiel par **une remise à niveau des frais de contentieux** inscrits sur le chapitre 37-91, qui sont revalorisés de 100 millions de francs, alors qu'ils étaient traditionnellement l'objet d'une sous-évaluation chronique en loi de finances initiale.

Enfin, **les chapitres d'équipement** subissent une évolution contrastée, les autorisations de programme accusant une baisse de 34 % et les crédits de paiement bénéficiant au contraire d'une majoration de 37,1 %.

La progression la plus importante est réalisée sur les crédits immobiliers de l'administration centrale (+ 46,6 millions de francs). Cette mesure est prioritairement destinée à financer les travaux de transfert à Nîmes des groupements d'hélicoptères de la Sécurité civile (40,3 millions de francs), à poursuivre le programme de travaux de sécurité (groupes électrogènes, sécurité anti-intrusion) et à entreprendre des travaux d'installation dans les sites de Pantin et Asnières.

En revanche, les autorisations de programme correspondant à des engagements nouveaux, déjà réduites à 32 millions de francs en 1996, tombent à 15 millions de francs en 1997 sur le chapitre d'équipement immobilier de l'administration centrale (57-40 ; article 20).

2. Administration territoriale

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement et d'investissement consacrés aux préfetures, sous-préfetures, secrétariats généraux pour l'administration régionale (SGAR), états-majors de zone de sécurité civile (EMZ), et secrétariats généraux de zone de défense (SGZD).

En conséquence, près des deux-tiers des crédits concernés sont constitués des dépenses de personnels (rémunérations, indemnités, cotisations et prestations sociales) du corps préfectoral et du cadre national des préfetures.

Le reliquat est constitué :

- des crédits globalisés de fonctionnement des préfectures, y compris **un fonds de modernisation** destiné au financement d'actions innovantes ;

- des dépenses d'équipement immobilier mises en oeuvre dans le cadre d'un programme national d'équipement et de programmes régionaux immobiliers comprenant depuis 1994 une enveloppe spécifique destinée au renforcement de la sécurité dans les services de préfectures et les sous-préfectures chargées de la délivrance des titres réglementaires.

Le bon indice de progression (+ 4,1 %) des crédits demandés au titre de l'administration territoriale est uniquement dû au **transfert** en provenance du budget des charges communes sur le chapitre 37-10 "*Administration préfectorale. Dépenses diverses*" **d'une enveloppe de 220 millions de francs au titre des frais d'affranchissement du courrier interadministratif précédemment admis en franchise postale.**

Après soustraction du montant de ce transfert, l'évolution des dépenses des préfectures ne s'établit plus qu'à + 0,5 % en valeur.

Cette quasi-stabilisation en valeur, dans un contexte là encore marqué par le gel du point d'indice de la fonction publique, recouvre des mouvements de sens contraires dont les effets s'annulent très largement :

- 56 millions de francs supplémentaires sont prévus pour la mise à niveau des crédits salariaux et indemnitaires (chapitres 31-11 et 31-12), compte tenu des insuffisances constatées en gestion 1996 ;

- la suppression de 349 emplois d'agent administratif de 2ème classe et de 51 emplois d'agent des services techniques de 2ème classe permet une économie en gestion de 48 millions de francs ;

- une économie de 25 millions de francs sur les crédits de fonctionnement des préfectures (chapitre 37-10) ramène le budget de celles-ci à 1.513,8 millions de francs (hors transferts), montant qui permet de maintenir les dotations de base des préfectures à leur niveau de 1996, mais qui **limite, voire annule, les possibilités de financer des actions nouvelles au travers du fonds de modernisation.**

- les dotations informatiques sont amputées de 11,7 % de leur montant et passent de 288,9 millions de francs à 255 millions de francs ;

- enfin, la poursuite du programme d'équipement des préfectures et des sous-préfectures justifie un relèvement de 46,4 % des autorisations de programme et de 10,1 % des crédits de paiement (de 205,2 millions de francs à 226 millions de francs) du chapitre 57-40, article 51 "*Equipement immobilier de l'administration préfectorale*".

Dans la continuité des années antérieures, **trois axes** guident la politique immobilière du ministère à l'égard des préfectures :

- Les programmes régionaux d'équipement (**PRE**), représentent 30 % de la dotation inscrite en loi de finances initiale.

Ces crédits sont essentiellement destinés à la remise à niveau des préfectures et sous-préfectures, tant en matière de **sécurité des locaux** pour la protection des agents et des titres, qu'en matière de maintenance et de réfection des bâtiments.

- La **désimbrication** des locaux des préfectures d'avec ceux des conseils généraux, conséquence immobilière des lois de décentralisation, résulte d'engagements pris par l'Etat.

Ces désimbrications se traduisent par la construction de nouveaux locaux (Angers, Bastia, Montauban), par l'acquisition de locaux libérés par les collectivités locales (Carcassonne), par des restructurations lourdes parfois accompagnées d'extension de surface (Toulouse) ou par le remboursement de travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'une collectivité locale (Rouen).

- La poursuite de la **modernisation** est également assurée.

En 1997, aux opérations déjà engagées, s'ajoutera la remise à niveau du patrimoine des bâtiments d'Evry, Dijon et Saint-Denis-de-la-Réunion.

3. Sécurité civile

Les crédits de la sécurité civile pour 1997 sont en **progression de 2 %** par rapport à 1996.

Evolution du budget de la sécurité civile

	Budget voté 1996 (en millions de francs)	PLFI 97 (en millions de francs)	Evolution 1997/1996 en valeur	Evolution 1997/1996 en %
En dépenses ordinaires et crédits de paiement				
Personnels	278,623	277,645	- 0,978	- 0,35 %
Fonctionnement de la direction de la sécurité civile	225,905	195,454	- 30,451	- 13,48 %
Subventions obligatoires (INESC, BSPP, solidarité)	379,922	378,923	- 0,999	- 0,26 %
Subventions aux SDIS et aux collectivités locales (chap. 41-31)	24,171	13,671	- 10,500	- 43,44 %
Equipement immobilier et informatique	27,5	17,5	- 10,0	- 36,36 %
Groupement des moyens aériens - Acquisition et modernisation	30,0	110,0	+ 80,0	(x 3,7)
Groupement des moyens aériens - Maintenance des aéronefs	193,0	189,0	- 4,0	- 2,07 %
Total	1.159,121	1.182,193	+ 23,072	+ 2,0 %
En autorisations de programme				
Equipement immobilier et informatique	33,0	18,0	- 15,0	- 45,45 %
Groupement des moyens aériens- Acquisition et modernisation	30,0	70,0	+ 40,0	(x 2,3)
Groupement des moyens aériens - Maintenance des aéronefs	183,0	229,0	+ 46,0	+ 25,13 %
Total	246,0	317,0	+ 71,0	+ 28,86 %

La progression en volume des dotations de la sécurité civile est exclusivement due au **budget d'investissement** qui s'élève à 317 millions de francs en autorisations de programme et à 316,5 millions de francs en crédits de paiement.

L'expansion de la dépense est particulièrement nette en ce qui concerne les autorisations de programme puisque celles-ci sont majorées de près de 30 %.

Cette évolution résulte en particulier d'ajustements sur les crédits d'acquisition des nouveaux bombardiers d'eau CL 415 (+ 70 millions de francs) et ceux consacrés à la maintenance des aéronefs (+ 46 millions de francs).

La maintenance des aéronefs se trouve ainsi dotée de 229 millions de francs, montant qui devrait permettre de réaliser la totalité du programme concernant les hélicoptères et, sauf travaux imprévus, de faire face aux deux tranches suivantes (juin-décembre 1997 et janvier-mai 1998).

Ensuite, l'année 1997 doit être celle du paiement du solde du marché d'acquisition de 12 appareils amphibies bombardiers d'eau de type Canadair CL 415.

Dix appareils étaient déjà livrés à l'été 1996 et avaient été testés en conditions opérationnelles.

Votre rapporteur rappelle qu'en effet, trois appareils avaient été livrés au cours de l'été 1995 et sept autres ont fait l'objet d'une réception avant la saison de feux 1996.

Les deux derniers appareils devraient être livrés en octobre et novembre 1996 et payés au fabricant sur le prochain exercice.

Au total, près de 1.530 millions de francs auront été consacrés à cette opération majeure qui renforce ainsi pleinement le rôle de l'Etat dans le dispositif opérationnel lourd de lutte contre les incendies de forêts.

Pour solder le marché, 70 millions de francs sont ouverts en autorisations de programme au titre de 1997 et 110 millions de francs en crédits de paiement.

Parallèlement à la fin de ce marché doit être engagé le processus de renouvellement de la flotte d'hélicoptères.

Un accord de principe du Ministre du Budget a été donné pour l'acquisition de 32 appareils à partir de 1998.

L'année 1997 sera donc consacrée, d'une part, au choix définitif des types d'appareils et, d'autre part, au lancement de la procédure du marché.

A ce titre, le projet de loi de finances rectificative pour 1996 devrait prévoir l'inscription d'un milliard de francs en autorisations de programme et 189 millions de francs en crédits de paiement.

Contrairement au budget d'investissement, **les dépenses de fonctionnement**, y compris les dépenses de personnel et les subventions, subissent une contraction en valeur de 4,7 % :

- Le très léger recul de **la masse salariale** (- 0,35 %) s'explique, dans le contexte rappelé plus haut de gel de la valeur du point de la fonction publique, par la suppression de 3 emplois de conducteurs hors catégorie (déménagement), de 3 emplois de contrôleurs 1er grade nouveau (déménagement) et de 5 emplois de contrôleurs 1er grade nouveau matériel.

- La baisse sensible des **charges de fonctionnement** assumées directement par la direction de la sécurité civile (- 13,5 %) trouve en premier lieu son origine dans la non reconduction d'une mesure nouvelle de 5 millions de francs adoptée l'an dernier au terme de la discussion budgétaire.

Le reliquat de la contraction des crédits est essentiellement imputable à des opérations d'économie consistant à consolider le gel de 15 % des crédits de fonctionnement décidé au début du présent exercice.

- La faible décreue des **subventions obligatoires** recouvre le maintien en volume de la participation de l'Etat aux dépenses des services de police et d'incendie de la Ville de Paris (+ 1,2 % à 303,3 millions de francs), la stabilisation en valeur des crédits d'action sociale (à 60,45 millions de francs) et, enfin, l'amputation de 23,3 % des dotations de l'Institut national d'études de la sécurité civile, pour partie au titre de l'effort de maîtrise de la dépense publique et, pour l'autre partie, au titre du transfert sur d'autres lignes de moyens attribués à tort à l'INESC.

- La baisse importante (- 43,4 %) des **subventions aux SDIS et aux collectivités locales** résulte, une nouvelle fois, de la non reconduction des crédits votés en cours de discussion dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1996.

Selon la direction de la sécurité civile, le niveau actuel de cette ligne, essentiellement utilisée dans le cadre du dispositif de lutte contre les feux de forêt, devrait être majorée d'au moins 10 millions de francs pour conserver le soutien de l'Etat à ces diverses actions.

4. Police nationale

Cet agrégat couvre l'ensemble des moyens mis à disposition de la police nationale, soit :

- les crédits des personnels en activités : rémunérations principales, indemnités, prestations et cotisations sociales ;

- les crédits de fonctionnement : formation, renouvellement du parc automobile, frais de déplacements, télécommunication, informatique, fournitures diverses ;

- les crédits d'équipement : immobilier, parc de véhicules lourds, matériels de transmissions, logements des policiers.

Toutefois, les charges de personnel représentent traditionnellement à elles seules plus de 80 % de ces crédits.

La stabilité apparente des dépenses affectées à la police nationale (-0,3 % en francs courant) est due à la relative inertie de la masse salariale et recouvre en fait une diminution nette de la masse des crédits de fonctionnement courant et d'investissement. A ce titre, elle reflète l'étalement sur une année supplémentaire de la mise en oeuvre de la programmation prévue par la loi du 21 janvier 1995.

La très légère progression (+ 0,5 %) des **crédits de personnel**, qui s'établissent à 23,1 milliards de francs, est presque entièrement liée aux conséquences de l'extension en année pleine des mesures contenues dans la septième tranche d'application du protocole Durafour.

S'agissant des personnels actifs de la police nationale en civil et en tenue, **la suppression de 375 emplois budgétaires** (250 lieutenants, 100 capitaines, 9 commissaires et 16 commissaires principaux) **permet de gager au franc près la création de 305 emplois de brigadier-major**. Le niveau des effectifs n'est ainsi plus que de 113.158 unités pour l'ensemble des forces actives de la police.

Parallèlement à la création de ces 305 postes par redéploiement, 300 autres emplois de brigadier-major sont créés par transformation de 300 emplois d'officier au titre de **la promotion sociale**, pour un coût total de 9,25 millions de francs.

Ensuite, **500 emplois de policiers auxiliaires**, créés en loi de finances initiale pour 1996 et non pourvus jusqu'à présent faute de candidats, **sont supprimés**, pour une économie de 5,6 millions de francs. Le niveau des effectifs budgétaires est ainsi ramené de 9.325 unités à 8.825 unités.

En conclusion sur les dépenses de personnel, il est à noter qu'aucun emploi nouveau d'agent administratif n'est budgété, 180 emplois déjà existants mais non pourvus devant simplement être dégelés.

Les dépenses de fonctionnement courant accusent une diminution de 4,4 % dont l'origine est essentiellement concentrée sur le chapitre 34-41 "*Police nationale - Moyens de fonctionnement*". Les dotations correspondantes passent ainsi de 3,77 milliards de francs à 3,59 milliards de francs, la différence, négative, étant justifiée à titre principal par **un effort d'économie** réparti sur l'ensemble des articles de ce chapitre.

Enfin, **la relative stabilité des moyens d'engagement demandés sur les titres V et VI est entièrement due à l'inscription dans le projet de la loi de finances initiale des dotations au financement du réseau de transmission cellulaire cryptée ACROPOL**. Les lignes concernées (210 millions de francs demandés pour 1997 en autorisations de programme et 208 millions de francs en crédits de paiement) avaient été alimentées, selon une procédure tout à fait contestable, pour 1995 par le projet de loi de finances rectificative pour 1994 et pour 1996 par le second projet de loi de finances rectificative pour 1995.

La renégociation du marché Acropol en début d'année 1996 prévoit une priorité d'équipement pour le SGAP de Paris. Le département de la Seine-Saint-Denis, qui abritera la Coupe du monde en 1998, sera premier destinataire des investissements attendus afin d'être équipé pour la couverture de cet événement. Les autres collectivités (Paris intra muros, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne) seront bénéficiaires du système ACROPOL ensuite, selon un échéancier s'étalant jusqu'en 2000 inclus.

Au-delà des dépenses d'informatique et de transmission, les trois autres principales enveloppes d'investissement lourd connaissent des évolutions défavorables :

- **L'équipement immobilier de la police nationale** (chapitre 57-40, article 11) voit ses autorisations de programme fondre de 812,6 millions de francs à 490 millions de francs et ses crédits de paiement de 552,8 millions de francs à 387 millions de francs.

Selon le ministère de l'Intérieur, ces dotations seront complétées par le recours à des mécanismes de location avec option d'achat devant permettre

de livrer un programme physique équivalent à 50.000 m², soit la moyenne, conforme au rythme prévu par la LOPS, des années 1995 et 1996.

- Les autorisations de programme et les crédits de paiement affectés à **l'équipement mobilier lourd de la police nationale** (chapitre 57-50, article 50) régressent de 110 millions de francs à 75 millions de francs, soit un niveau comparable à celui de 1994, après deux années de fort rattrapage pour le parc automobile.

- Les autorisations de programme afférentes à la contribution du ministère de l'Intérieur aux dépenses de construction de **logements destinés aux fonctionnaires de police** (chapitre 65-51) sont reconduites en francs courants (160 millions de francs), mais les crédits de paiement correspondants tombent de 175 millions de francs à 156 millions de francs.

Cependant, grâce à la consolidation du mécanisme de garantie de loyers, plus de 900 logements (soit un chiffre supérieur de 100 unités aux prévisions de la loi de programmation) seraient livrés aux personnels de police pour la troisième année consécutive.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Première observation

Le projet de budget de la police nationale pour 1997 marque **une pause** dans la mise en oeuvre du volet programmation de la loi d'orientation du 21 janvier 1995. D'ores et déjà, le ministère de l'Intérieur prévient que l'objectif quinquennal voté par le législateur ne pourra pas être rempli.

Dans ses observations sur le projet de budget pour 1996, votre rapporteur, notant l'apparition des signes d'une exécution tendue de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, avait suggéré que le gouvernement réoriente son discours alors qu'il était déjà clair que les délais ne pourraient pas être tenus.

Si le ministère de l'Intérieur évoque, pour l'instant, un étalement sur une seule année supplémentaire, conformément à la règle observée pour les autres programmations, **la nécessité de préserver la crédibilité de l'action du gouvernement imposerait plutôt d'annoncer un échéancier sur sept ou huit exercices tant les retards sont devenus manifestes.**

Deuxième observation

Dans le détail, la lecture des différentes lignes budgétaires englobées dans le périmètre de la programmation et les précisions apportées par le ministère de l'Intérieur révèlent certes la volonté de **maintenir le cap dans un nombre appréciable de domaines d'action** :

- Les engagements gouvernementaux en **matière indemnitaire** seront respectés en 1997 : la quatrième tranche de la prime du SGAP de Versailles sera ainsi mise en oeuvre, ainsi qu'une majoration de l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS (IJAT), sur la base du taux Querci, soit une dépense de l'ordre de 15 millions de francs.

Sur trois ans, près de 350 millions de francs de mesures nouvelles annuelles ont été obtenus en faveur des personnels, soit un montant supérieur à tout ce qui avait été engagé en faveur des policiers jusqu'à présent et qui dépasse l'enveloppe de 230 millions de francs annuels prévus par la loi d'orientation.

- S'agissant du **fonctionnement courant**, les efforts de rationalisation mis en oeuvre dans la gestion des crédits devraient permettre de faire face à l'effort d'économie exigé.

La direction générale de la police nationale n'en demeure pas moins tributaire en ce domaine d'opérations de "gel" des dotations dont la pratique tend à devenir systématique depuis le début de la décennie.

- L'important effort de rattrapage opéré en 1995 et 1996 sur le **parc lourd de véhicules** autorise un relâchement en 1997, d'autant plus que le recentrage du champ d'action des compagnies républicaines de sécurité vers des missions de "sécurisation" en milieux urbains difficiles conduit à privilégier l'achat de moyens de transport plus légers.

- L'accord donné par le ministère de l'Economie et des finances à la mise en place de cinq opérations de location avec option d'achat doit permettre de maintenir au niveau des deux années précédentes, soit environ 50.000 m², l'effort d'équipement immobilier de la police nationale.

Votre rapporteur rappelle cependant que les objectifs fixés par la loi de programmation, déjà très en retrait par rapport aux besoins, étaient plutôt de l'ordre de 60.000 m² par an. Il reste en outre encore à trouver les opérateurs privés susceptibles de s'associer à la police nationale pour la réalisation des opérations de construction en crédit-bail.

- Enfin, la diversification des instruments mis en oeuvre pour accroître l'**offre de logements aux policiers**, avec notamment l'institution d'un système de garantie de loyers, permet incontestablement d'assurer le succès de ce volet de la loi de programmation, puisque l'objectif de 800 nouveaux logements livrés par an est tenu depuis 1995 et pourrait être dépassé en 1997.

La loi d'orientation et de programmation du 21 janvier recherchait cependant à améliorer la productivité de la police nationale par deux voies aux traductions budgétaires fortes : la création de **5.000 emplois administratifs, scientifiques et techniques** pour décharger les personnels actifs de tâches qui les détournent de leur véritable mission ; doter la police nationale des moyens informatiques et de **transmission** lui conférant des gains d'efficacité décisifs dans la lutte contre la criminalité.

Or, il n'est pas exagéré de souligner que dans ces deux domaines l'**ambition de respecter les objectifs de la loi de programmation, même étalée sur un délai plus long, paraît s'éloigner** :

- Seuls 1.200 nouveaux emplois administratifs, scientifiques et techniques auront été budgétés pour les trois exercices 1995, 1996, 1997 (1995 : 500 ; 1996 : 700 ; 1997 : 0).

Quant aux emplois "dégelés" (250 en 1996 et 180 en 1997), leur mention n'est pas significative puisque le ministère de l'Economie et des finances procède parallèlement à d'autres "gels" d'emplois dans une proportion identique.

- La loi de programmation prévoyait "*d'accélérer le déploiement d'ACROPOL à l'ensemble du territoire nationale d'ici à sept ans¹, l'Ile-de-France devant être équipée d'ici à fin 1997, avant les compétitions de la coupe du monde de football*".

En l'état, aucun terme ne peut plus être fixé à l'achèvement de la généralisation du réseau radio-cellulaire numérique crypté à couverture nationale ACROPOL et des menaces se sont très clairement fait jour du côté du ministère de l'Economie et des finances qui semble souhaiter qu'ACROPOL ne fasse l'objet que d'un déploiement partiel sur le territoire.

Cette attitude conduit parallèlement la police nationale à devoir maintenir en état de fonctionnement des instruments obsolètes de transmission, pour un coût toujours plus élevé année après année. La situation

¹ Soit au 31 décembre 2001.

ne peut être tenue pour satisfaisante au regard de l'objectif de bonne gestion des crédits publics.

Au total, les indications fournies par le ministère de l'Intérieur montrent que la police nationale ne pourra pas supporter en 1998 une nouvelle pause aussi sévère que celle imposée au crédit du prochain exercice.

Troisième observation

Dans ce contexte budgétaire difficile, dont il n'a pas la maîtrise, le ministère de l'Intérieur doit être crédité de sa **volonté de mettre en oeuvre l'intégralité du volet de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 relatif à la réorganisation de la police nationale.**

Après la réforme des corps et des carrières, qui a fait l'objet de cinq décrets en date du 9 mai 1995, M. Jean-Louis Debré avait indiqué qu'il procéderait à un deuxième train de réformes, après les élections professionnelles du mois de janvier 1996. Il s'agissait de mettre en oeuvre les règlements d'emploi, c'est-à-dire de repenser les métiers et de réaménager les horaires de travail.

Cette phase est actuellement en cours avec la publication de **l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la police nationale** et celle de **l'instruction du 26 juillet 1996 présentant les nouveaux cycles de travail qui pourront être appliqués aux fonctionnaires de police travaillant en roulement.**

L'objectif poursuivi par le ministère de l'Intérieur est d'accroître la qualité du travail fourni ainsi que les effectifs disponibles sur le terrain par **un passage du régime 3/2 (trois jours de travail suivis de deux jours de repos) au régime 4/2 (quatre vacations suivies de deux jours de repos)**, le nombre des brigades nécessaires passant parallèlement de cinq à quatre. D'autres solutions demeurent possibles en fonction des besoins constatés sur le terrain.

A titre d'exemples donnés par le directeur général de la police nationale, les effectifs supplémentaires disponibles au terme de cette évolution des cycles seraient de 77 hommes à Marseille, 31 hommes à Nantes et 4 hommes dans la plus petite circonscription de police.

Ces nouveaux régimes de travail doivent entrer en vigueur au 1er janvier 1997, au terme de la concertation en cours localement avec les comités techniques paritaires départementaux.

Pour sa part, votre rapporteur spécial se félicite de ce nouveau pas en avant dans la direction d'une plus grande souplesse de gestion et d'une meilleure adéquation aux besoins du mode de fonctionnement de la police.

Quatrième observation

Dans le domaine de la sécurité civile, votre rapporteur spécial ne peut que se réjouir de voir que, pour la première fois depuis plusieurs années, **les crédits consacrés à la maintenance des appareils du groupement des moyens aériens sont d'emblée fixés, en loi de finances initiale, au niveau requis pour garantir le financement des besoins** (soit 229 millions de francs d'autorisations de programme).

La réponse ainsi apportée au déficit chronique dénoncé au cours des derniers exercices n'interdit pas cependant **d'apporter quelques nuances** à l'impression positive qui se dégage de la lecture du projet de budget de la sécurité civile pour 1997 :

- Le niveau satisfaisant atteint pour les crédits de maintenance du groupement des moyens aériens reste tributaire des opérations de "régulation budgétaire" qui semblent être devenus la norme en matière de gestion budgétaire depuis le début des années 1990.

- Le projet de budget de la sécurité civile pour 1997 ne prévoit aucune dotation pour l'achèvement du programme de remotorisation des Trackers (2 appareils restent à remotoriser).

- Enfin, votre rapporteur ne peut que regretter la persistance d'attitudes de facilité, telle celle consistant à ne pas inscrire dans le projet de budget les dotations correspondant au remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours des coûts exposés au titre des colonnes de renfort envoyées sur les lieux de sinistres majeurs. Ces sommes, considérées comme des mesures non reconductibles, ne sont en général dégagees qu'au terme de la discussion budgétaire.

INTERIEUR ET DECENTRALISATION

II - COLLECTIVITÉS LOCALES ET DÉCENTRALISATION

Rapporteur spécial : **M. Michel MERCIER**

Le projet de loi de finances initiale pour 1997 respecte les principes fixés voici un an dans le cadre du pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (I).

Parallèlement, l'Etat poursuit son objectif de réduction de la charge qui lui incombe à travers la compensation d'exonérations et de dégrèvements de divers impôts locaux (II).

Enfin, la seconde partie du projet de loi de finances contient deux mesures d'aménagement de la fiscalité locale et le gouvernement a pris, en marge du budget, des engagements très fermes en matière de stabilisation des cotisations des collectivités locales à la CNRACL en 1997 ainsi que d'aide au financement des opérations de désamiantage dans les établissements d'enseignement scolaire (III).

Cette analyse détaillée des données chiffrées est suivie des observations de votre rapporteur (IV).

L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales en 1997

(en millions de francs)

	1996 LFI révisée	1997 PLF	Evolution 1997/1996 en %
I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
1-1 Dotation globale de fonctionnement	102.876	104.882	1,95
1-2 Dotation spéciale instituteurs	2.947	2.862	- 2,88
1-3 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.797	2.256	25,54
1-4 Fonds national de péréquation	616	612	- 0,61
1-5 Dotation élu local	259	262	1,36
1-6 Dotation globale d'équipement des départements (AP)	2.518	2.576	2,30
1-7 Dotation globale d'équipement des communes (AP)	3.171	2.404	- 24,19
1-8 Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3.157	3.229	2,30
1-9 Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1.562	1.598	2,30
1-10 Dotation générale de décentralisation (1)	14.158	14.370	1,50
1-11 Dotation générale de décentralisation Corse (1)	1.267	1.285	1,42
1-12 Dotation de décentralisation formation professionnelle	4.950	5.018	1,36
1-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I.)	14.433	14.710	1,92
TOTAL 1	153.711	156.064	1,53
II - DOTATIONS HORS ENVELOPPE			
2-1 Fonds de compensation pour la TVA	21.700	21.700	0,00
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	1.700	1.850	8,82
2-3 Subventions et comptes spéciaux du Trésor, dont :			
- Subventions de fonctionnement divers ministères	4.445	3.750	- 15,64
- Subventions d'équipement divers ministères (AP)	3.593	2.618	- 27,14
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1.331	1.392	4,58
2-4 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs, dont :			
- Réduction pour embauche et investissement (DCTP)	3.040	1.480	- 51,32
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	850	640	- 24,71
- Compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale	12.946	15.055	16,29
- Compensation de divers dégrèvements législatifs	37.161	39.109	5,24
TOTAL 2	86.766	87.594	0,95
TOTAL GÉNÉRAL	240.477	243.658	1,32
III - FISCALITÉ TRANSFÉRÉE (pour mémoire)	38.489	38.835	0,90

(1) Dont crédits transférés sur le budget de la culture en 1997.

I. LE RESPECT DU CADRE FIXE PAR LE PACTE DE STABILITE INSCRIT DANS LA LOI DE FINANCES POUR 1996

A. LA DEFINITION D'UNE ENVELOPPE NORMEE

L'article 32 de la loi de finances pour 1996 prévoit l'indexation sur le taux prévisionnel d'évolution des prix, en 1996, 1997 et 1998, de la masse constituée par les dotations suivantes : la dotation globale de fonctionnement (**DGF**), la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (**DSI**), les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (**FNPTP**) et au fonds national de péréquation (**FNP**), la **dotation élu local**, la dotation globale d'équipement (**DGE**), la dotation générale de décentralisation (**DGD**), la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, la dotation générale de décentralisation pour la **Corse**, la dotation départementale d'équipement des collèges (**DDEC**), la dotation régionale d'équipement scolaire (**DRES**) et la dotation de compensation de la taxe professionnelle hors réduction pour embauche et investissement (**DCTP hors REI**).

La base de calcul de cette enveloppe "normée" est constituée des montants inscrits dans la précédente loi de finances (loi de finances initiale 1996 pour l'enveloppe de 1997), à l'exception de la dotation globale de fonctionnement qui est, le cas échéant, recalée afin de tenir compte des derniers indices d'évolution (prix et produit intérieur brut) connus.

L'ensemble des règles d'indexation en vigueur continuent de s'appliquer aux dotations mentionnées ci-dessus, à l'exception des principes régissant l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. La DCTP est, en effet, la "variable d'ajustement" dont le montant est déterminé de telle sorte que l'enveloppe normée progresse exactement du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages.

B. LA MISE EN OEUVRE DES REGLES D'INDEXATION DU PACTE DE STABILITE EN 1997

L'évolution de l'enveloppe normée du "pacte de stabilité"

(milliers de francs)

	LFI 1996 révisée	PLF 1997	Evolution en % PLF 97/LFI 96 rév.
I - ENVELOPPE NORMÉE			
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	102.875.892 (1)	104.881.972	1,95
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	2.946.972	2.987.052	1,36
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	1.499.481 (1)	1.490.328	- 0,61
Fonds national de péréquation (FNP)	615.654	611.911	- 0,61
Dotation élu local	258.875	262.396	1,36
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements (AP)	2.518.505	2.576.431	2,30
Dotation globale d'équipement (DGE) des communes (AP)	3.170.800	2.403.845	- 24,19
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) (AP)	3.156.732	3.229.337	2,30
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) (AP)	1.561.619	1.597.536	2,30
Dotation générale de décentralisation (DGD)	14.158.092	14.350.649 (2)	1,36
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	1.267.039	1.284.271 (2)	1,36
Dotation de décentralisation formation professionnelle	4.950.309	5.017.636	1,36
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour embauche et investissement (REI)	14.132.840	14.409.913	1,96
SOUS-TOTAL I	153.112.840	155.103.277	1,30
Ajustements :			
- FNPTP (excédent de fiscalité Poste et France Télécom)	297.847	766.068	-
- DSI	0	- 124.869	-
- DGD Intérieur	0	19.128	-
- DGD Corse	0	619	-
- DCTP (prise en compte de 300 MF)	300.000	300.000	-
TOTAL Enveloppe normée et ajustements	153.710.657	156.064.223	1,53

(1) Montant 1996 révisé

(2) Dont crédits transférés sur le budget de la culture

1. Le recalage de la base de calcul de la DGF

La DGF de 1996, servant de base au calcul de la DGF pour 1997, avait été établie en tenant compte d'un taux d'évolution du produit intérieur brut en volume au titre de 1995 de 2,9 % ainsi que d'un taux prévisionnel d'évolution du prix de la consommation des ménages hors tabac de 2,1 % en 1996.

Ces taux sont révisés en baisse sensible dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1997 et sont fixés respectivement à + 2,1 % (PIB 1995) et + 1,9 % (prix 1996).

Le montant révisé total de la DGF pour 1996 est ainsi de 102.876 millions de francs au lieu du montant de 103.576 millions de francs initialement ouvert en loi de finances pour 1996 (soit une différence de 700 millions de francs).

Ce recalage à la baisse de l'enveloppe normée, issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, induit une augmentation de l'enveloppe normée en réalité inférieure à l'indice prévisionnel d'évolution des prix pour 1997 (+ 0,8 % au lieu du taux de + 1,3 % affiché).

2. La définition des indices de progression de l'ensemble des dotations de l'enveloppe normée hors DCTP

*La DGF et les concours indexés sur la DGF

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement évolue, depuis 1996, en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 1997) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 1996) sous réserve que celui-ci soit positif.

Le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac prévu pour 1997 est de + 1,3 %.

La moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année 1996 s'établit à 1,3 % : 2, soit + 0,65 %.

Au total, l'indice d'évolution de la DGF pour 1997 est donc de + 1,95 %.

Appliqué, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, au montant révisé total de la DGF pour 1996, ce taux permet à la dotation globale de fonctionnement d'atteindre un montant de 104.882 millions de francs.

Comme l'a rappelé M. Perben devant le Comité des finances locales "le Comité des finances locales aura à arbitrer sur la progression de la dotation forfaitaire puisque nous sommes dans l'hypothèse où la possibilité de choisir la progression de cette enveloppe entre 50 et 55 % du taux de la hausse de la masse possible est ouverte. En effet, la composante PIB représentera 1/3 exactement de l'indice nominal de progression (0,65 % pour 1,95 %).

"S'agissant de la répartition de la dotation d'aménagement, nous n'avons pas encore d'indication sur le développement des groupements intercommunaux mais celui-ci déterminera fortement l'évolution de la DSU et de la DSR.

"Si l'intercommunalité devait mobiliser 500 millions de francs supplémentaires comme l'an dernier, la hausse de la DSU serait de l'ordre de 2,2 % et celle de la DSR de 5,5 %."

Rapporté au montant total ouvert en 1996 (103.576 millions de francs), le montant de 104.882 millions de francs fait apparaître une progression réelle de + 1,26 % entre 1996 et 1997.

Les différentes parts de la dotation générale de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) ainsi que la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) sont indexées sur le taux de progression réelle de la DGF d'un exercice sur l'autre. En effet, ces concours, à la différence de la dotation globale de fonctionnement, font éventuellement l'objet d'un recalage en cours d'année pour le calcul de l'enveloppe de l'année suivante, mais leur montant, une fois versé, est définitivement acquis aux collectivités concernées.

Ce principe de l'indexation sur le taux réel de progression de la DGF n'a toutefois pas été respecté en loi de finances initiale pour 1996. La DGF avait alors augmenté, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, de 3,65 %, mais l'indice d'évolution appliqué à la DSI et aux différentes DGD avait été celui de 3,55 % appliqué à la base recalée de la dotation globale de fonctionnement. L'objectif poursuivi était de ne pas pénaliser outre mesure la DCTP, "variable d'ajustement" du pacte de stabilité, appelée à ce titre à diminuer à due concurrence de la fraction du taux d'évolution des autres dotations dépassant l'inflation prévisionnelle.

Le gouvernement propose aujourd'hui de restituer le dixième de point de croissance enlevé voici un an (3,65 % - 3,55 %).

L'indice d'évolution, à structure constante, de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs et des dotations générales de décentralisation est ainsi de + 1,36 %, soit 1,26 % (taux réel de progression de la dotation

globale de fonctionnement d'une loi de finances initiale à l'autre) + 0,1 % (rattrapage du manque à gagner sur les dotations pour 1996).

A structure constante, la DSI passe ainsi à 2.988 millions de francs, la DGD à 14.350,6 millions de francs, la DGD Corse à 1.284,3 millions de francs et la dotation de décentralisation formation professionnelle à 5.017,6 millions de francs.

Ce taux de 1,36 % est également retenu pour la dotation élu local.

La loi du 3 février 1992, qui l'a instituée, n'avait prévu aucune règle d'indexation. En pratique toutefois, la dotation élu local, incluse dans le périmètre du "pacte de stabilité", suit l'évolution réelle de la DGF depuis 1996.

*Les autres concours de l'enveloppe normée (à l'exception de la DCTP)

Ils sont de deux ordres :

- Les concours indexés sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit - 0,61 % : il s'agit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et du fonds national de péréquation qui s'établissent respectivement, avant imputation du versement de France Télécom et de la Poste, à 1.490,3 millions de francs et à 611,9 millions de francs.

- Les concours indexés sur l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, soit + 2,3 % : la dotation globale d'équipement des départements (2.576,4 millions de francs en autorisations de programme en 1997), la dotation régionale d'équipement scolaire (3.229,3 millions de francs) et la dotation départementale d'équipement des collèges (1.597,5 millions de francs).

La dotation globale d'équipement des communes est, en principe, également indexée sur la FBCF prévisionnelle des administrations publiques.

Toutefois, en application de la loi de finances initiale pour 1996 et de la loi du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, la première part de la dotation globale d'équipement des communes a été supprimée et les modalités de répartition de la DGE ont été modifiées.

La dotation est désormais attribuée à certaines catégories de communes (toutes les communes de moins de 2.000 habitants, les communes de 2.000 à 20.000 habitants ayant un faible potentiel fiscal et les groupements

de moins de 20.000 habitants), après avis d'une commission départementale d'élus, selon les modalités antérieurement en vigueur pour la seconde part.

En 1996, la loi de finances a ouvert 2.198,8 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement pour le nouveau dispositif. Par ailleurs, pour solder les opérations en cours au titre de l'ancienne première part, la loi de finances pour 1996 a ouvert 972 millions de francs d'autorisations de programme et 821 millions de francs de crédits de paiement.

L'apurement des opérations en cours liées à la première part de la DGE étant effectué en gestion 1996, il n'est plus nécessaire de reconduire les crédits correspondants ouverts en loi de finances pour 1997.

Après réduction de la base indexable de 821 millions de francs et indexation à + 2,3 % (taux d'évolution de la FBCF des administrations publiques pour 1997), la DGE des communes s'élève à 2.403,845 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.

3. L'enveloppe normée et le montant de la DCTP, "variable d'ajustement" du pacte de stabilité

Compte tenu du recalage à la baisse du montant de la DGF pour 1996, le total des concours compris dans l'enveloppe normée du "pacte de stabilité" s'établit à 153,1 milliards de francs.

Conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi de finances pour 1996, cette masse doit progresser en 1997 du taux prévisionnel d'évolution du prix à la consommation des ménages hors tabac, soit + 1,3 %.

En conséquence, le montant de l'enveloppe normée est fixé, à structure constante, à 155,1 milliards de francs.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle est obtenue par la différence entre ce montant global et le montant des concours mentionnés ci-dessus : elle s'établit ainsi à 14,4 milliards de francs avant ajustement (voir ci-après), en progression de près de 2 % par rapport à 1996.

Le gouvernement fait observer, à juste titre, que **les règles fixées l'an dernier s'avèrent protectrices** puisqu'en application des dispositions relatives à la DCTP (hors REI) celle-ci aurait dû subir une contraction de - 0,61 % de ses crédits, correspondant à l'indexation sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Cette analyse ne tient toutefois pas compte des **nombreuses amputations subies depuis 1992 par la dotation de compensation de la taxe professionnelle**, hors réduction pour embauche et investissement :

- "Captation" de l'accroissement de la DCTP (hors REI), en 1992, pour créer la nouvelle dotation de développement rural (**DDR**).

- Ponction opérée, à compter de l'exercice 1994, sur la DCTP (hors REI) versée aux collectivités locales et groupements de communes à fiscalité propre dont le produit de taxe professionnelle a progressé sensiblement plus vite que la moyenne depuis 1987.

- "Captation", en 1995, de la part de l'accroissement de la DCTP (hors REI) versée aux communes excédant l'indice prévisionnel du prix de la consommation des ménages hors tabac. La somme ainsi dégagée constitue la **majoration du fonds national de péréquation**.

- Ajustement à la baisse de la DCTP (hors REI), passée de 15,3 milliards de francs en 1995 à 14,4 milliards de francs en 1996 afin de satisfaire aux exigences de l'enveloppe normée prévue par le pacte de stabilité, compte tenu d'une indexation de la DGF très supérieure à l'inflation prévisionnelle (respectivement 3,55 % et 2,1 %). Or, l'année dernière, la DCTP, indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, aurait dû bénéficier d'une progression de 8,29 %.

C. LES AJUSTEMENTS HORS PACTE DE STABILITE

En termes réels, la masse financière constituée par les dotations du pacte de stabilité devrait progresser de 153,7 milliards de francs à 156,1 milliards de francs, de 1,53 %, soit un taux légèrement supérieur à celui de l'inflation prévisionnelle.

Divers ajustements, hors pacte de stabilité, viennent, en effet, majorer globalement le montant de l'enveloppe normée.

1. Les ajustements relatifs à la DSI

Si la dotation spéciale pour le logement des instituteurs évolue comme la DGF, **son montant** est toutefois chaque année **corrigé à la baisse afin de tenir compte de l'intégration progressive des instituteurs dans le**

corps des professeurs des écoles (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et des départs à la retraite.

Pour calculer la DSI de 1997, les dotations de 1995 et 1996 ont fait l'objet, "sur le papier", d'un recalage afin de tenir compte de dernières données connues relatives au nombre des intégrations dans le corps de professeurs des écoles ainsi qu'au nombre des départs à la retraite.

Puis un montant théorique de DSI pour 1997 a été calculé après application du taux de 1,36 % expliqué plus haut, soit 3.035,687 millions de francs.

Enfin, ce montant théorique a été réduit de 173,504 millions de francs afin de prendre en compte les ayants-droit à la DSI devant perdre le bénéfice de cette dotation à la suite de leur intégration dans le corps des professeurs des écoles ou de leur départ à la retraite.

Cet abattement correspond, d'une part, à la disparition du coût sur 2 quadrimestres d'un nombre estimé à 13.475 instituteurs ayants-droit à la DSI devant quitter leur corps au 1er septembre 1996, et d'autre part, à la prise en compte pour un quadrimestre des instituteurs devant quitter leur corps au 1er septembre 1997, au nombre estimé à 13.244.

Le chiffrage de l'abattement a été effectué sur la base du coût unitaire national fixé par le comité des finances locales pour 1995, soit 12.950 francs.

Au total, la DSI pour 1997 s'élève ainsi à 2.862,183 millions de francs.

Le calcul de l'abattement tient compte de l'accord intervenu entre le comité des finances locales et le gouvernement sur le mode de computation des instituteurs perdant leur droit à logement ou à indemnisation représentative.

Jusqu'à présent, l'administration évaluait à 82 % la proportion des ayants-droit parmi les instituteurs intégrant le corps de professeur des écoles ou partant à la retraite. Dorénavant, cette proportion est fixée à 77 % afin de prendre en compte les couples d'instituteurs dont l'un des membres devient mécaniquement ayant-droit lorsque l'autre intègre le corps de professeur des écoles ou part à la retraite¹.

¹ Les chiffres de 13.475 et 13.244 instituteurs ayants-droit correspondent ainsi à respectivement 17.500 et 17.200 sorties.

2. Les ajustements relatifs aux dotations générales de décentralisation

Ces ajustements, dont le solde est positif, représentent un montant faible (moins de vingt millions de francs) au regard des masses en jeu.

Ils correspondent, comme de coutume, à **la mise en oeuvre des dispositions législatives régissant les transferts de charges correspondant aux transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation** (notamment loi n°85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité).

La lecture du bleu budgétaire contenant les crédits de l'Intérieur laisse cependant apparaître une diminution globale des dotations des chapitres 41-56 "*Dotation générale de décentralisation*" et 41-57 "*Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse*". Celles-ci passent, en effet, de 15,16 milliards de francs à 13,5 milliards de francs pour le premier de ces chapitres, soit une baisse de 10,9 %.

La baisse est de moindre ampleur pour la DGD-Corse (- 1,6 %) dont les dotations passent au total de 1.267 millions de francs à 1.247 millions de francs.

Cette évolution procède de **deux séries de mesures** qui n'ont pas été prises en compte dans les deux tableaux récapitulatifs figurant pages 2 et 4 de la présente note.

Il s'agit en premier lieu du **transfert au ministère de la Culture des crédits correspondant aux transferts de compétences dans le domaine culturel** aux régions, départements et communes ainsi qu'à la collectivités territoriales de Corse.

Les montants de ce transfert sont de 864,7 millions de francs prélevés sur la DGD et 37,9 millions de francs imputés négativement sur la DGD-Corse.

Ensuite, l'**article 19** du projet de loi de finances initiale pour 1997 prévoit d'accélérer le circuit assurant le retour aux collectivités territoriales des recettes provenant de **l'écrêtement des départements dits "surfiscalisés"**.

Depuis la mise en place des lois de décentralisation, les départements bénéficiant d'un excédent de ressources par rapport aux charges transférées

reversent le "trop-perçu" au budget général de l'Etat. La somme ainsi dégagée vient abonder les crédits de la dotation générale de décentralisation.

En pratique, l'Etat inscrit une provision d'un milliard de francs au titre de cet excédent en loi de finances initiale. Le reliquat, correspondant à la différence entre le montant réel des versements effectués par les départements "surfiscalisés" et celui de la provision, ne peut être inscrit que dans le collectif budgétaire de fin d'exercice. Son montant s'élevait, ces dernières années, à environ 2 milliards de francs qui ne peuvent être ainsi attribués aux collectivités locales bénéficiaires qu'au début de l'exercice suivant celui où ces sommes viennent en recettes du budget général de l'Etat.

L'accélération du circuit de reversement de l'écrêtement des départements "surfiscalisés" sera permise par la suppression du mécanisme de transit par le budget général de l'Etat et par la création d'un "fonds de compensation de la fiscalité transférée" dont les ressources, formées par le montant de l'écrêtement, pourront être immédiatement mobilisées.

Dans l'immédiat, la provision d'un milliard de francs sur le chapitre 41-56 est supprimée ce qui ne signifie pas que cette somme est retirée aux collectivités locales, comme on vient de le voir.

3. Les ajustements relatifs au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)

L'article 21-6° de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications prévoit le reversement au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle de la différence entre le montant des impôts locaux dont sont redevables La Poste et France Télécom et la fraction de ces impôts revenant à l'Etat en contrepartie de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Cette fraction évoluant comme les prix, le FNPTP perçoit la différence entre le taux de progression des impôts acquittés par les deux opérateurs et le taux d'inflation.

En 1996, le reversement au FNPTP de l'excédent d'impôts locaux acquitté par La Poste et France Télécom a atteint 297.847.000 francs. Son montant sera, en 1997, de 766.068.000 francs.

L'article 18 du projet de loi de finances initiale pour 1997, transféré dans le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, prévoit cependant que l'accroissement d'une année sur l'autre du reversement au Fonds de l'excédent d'impôts locaux acquitté par les deux opérateurs (468.221.000 francs l'an prochain) sera affecté prioritairement à la

compensation des exonérations de taxe professionnelle accordées, dans le cadre du **pacte de relance pour la ville**, au titre :

- des établissements créés avant le 1er janvier 1997 dans les zones de redynamisation urbaine et dans les zones franches urbaines qui n'étaient pas couvertes jusqu'à présent par le zonage prévu par la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire ;

- des extensions d'établissements intervenues dans les zones de redynamisation urbaine et dans les zones franches urbaines.

Lors de son intervention devant le comité des finances locales, le 17 septembre dernier, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a précisé que si le coût des compensations devait excéder les sommes supplémentaires attendues au titre du retour de fiscalité de France Télécom et de La Poste (soit 468,2 millions de francs), *"l'Etat prendrait en charge le complément. S'il était inférieur, le solde bénéficierait au FNPTP"*.

Selon les indications données par le gouvernement, le coût des compensations, en 1997, dépasserait le montant de 468,2 millions de francs correspondant à la progression de la part de la fiscalité locale acquittée par La Poste et France Télécom reversée au FNPTP, pour atteindre 620 à 650 millions de francs environ. Le supplément devrait donc être directement pris en charge par l'Etat sur le budget général, conformément aux déclarations du ministre.

Enfin, l'**article 16** du projet de loi de finances pour 1997 propose de supprimer l'affectation de la cotisation minimale de taxe professionnelle en ressource du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

L'article 1647 E du code général des impôts voté dans le cadre de l'article 17 de la loi de finances pour 1996 a, en effet, prévu que le produit de la cotisation minimale de la taxe professionnelle serait versé au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et non au budget général de l'Etat comme l'avait initialement souhaité le gouvernement. Cette rédaction est issue d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Gilles Carrez.

Le dispositif ainsi mis en oeuvre a permis à l'Etat de réduire la dotation qu'il verse au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle à hauteur du produit attendu de la cotisation minimale de taxe professionnelle, soit 490 millions de francs.

Toutefois, compte tenu de l'émission tardive des rôles de taxe professionnelle (décembre) et de la difficile détermination du produit attendu,

la répartition de la cotisation minimale de taxe professionnelle ne peut s'effectuer en même temps que la répartition des autres ressources du FNPTP en début d'année.

Lors de sa réunion du 5 mars 1996, le comité des finances locales a ainsi :

- pris acte des propositions du gouvernement consistant à répartir la totalité des droits ouverts en différant au début de l'année 1997 le versement des 490 millions de francs correspondant au produit attendu de la cotisation minimale de taxe professionnelle non inscrit en loi de finances ;

- rappelé son attachement au principe d'affectation des ressources locales aux collectivités locales **mais en a constaté les difficultés d'application au cas d'espèce** ;

- décidé que la part principale du FNP (dotation aux communes dont le potentiel fiscal quatre taxes est inférieur à la moyenne de leur strate) ferait l'objet de deux versements, le premier dès la notification initiale et le second, de 490 millions de francs, au début de 1997.

Le gouvernement confirme donc une position de principe, affichée dès le début de cette année devant le comité des finances locales, en proposant que le produit de la cotisation minimale de taxe professionnelle revienne au budget général de l'Etat, celui-ci rétablissant en contrepartie, intégralement, sa participation au financement du FNPTP.

4. Les ajustements relatifs à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)

Lors du débat sur le projet de loi de finances pour 1996, le Sénat, sur proposition de sa commission des finances, a obtenu que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors compensation de la réduction pour embauche et investissement, soit, après application des règles de calcul du "pacte de stabilité", majorée de 300 millions de francs pour chacun des trois exercices 1996, 1997 et 1998.

La traduction écrite de cet accord est passablement complexe. L'article 1647 E du code général des impôts prévoit en effet que le concours de l'Etat au financement du FNPTP est, pour le calcul de l'enveloppe normée, réduit, "sur le papier", de 300 millions de francs, pendant les trois années du pacte de stabilité. En pratique, le concours de l'Etat est bien intégralement versé, mais l'escamotage de 300 millions de francs sur la ligne "FNPTP" permet de majorer à due concurrence la ligne "DCTP" à l'intérieur d'une

enveloppe normée dont le montant global est fixé une fois pour toutes par application du taux prévisionnel d'inflation à l'enveloppe de l'année précédente.

Expliquant la portée de cette rédaction due au gouvernement, M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, a toutefois clairement indiqué que son objectif était *"d'affecter 300 millions de francs supplémentaires à la dotation qui aurait résulté de l'application de l'article" 32* de la loi de finances pour 1996.

En 1997, la DCTP, hors REI, doit ainsi s'élever à 14,71 milliards de francs (14,41 + 0,3), après 14,43 milliards de francs en 1996 (14,13 + 0,3), soit une progression de 1,92 %.

II. UN EFFORT DE RIGUEUR CONCENTRE SUR LES CONCOURS HORS ENVELOPPE NORMEE

La première partie du projet de loi de finances initiale pour 1997 contient quatre dispositions destinées à ralentir la progression des dotations placées hors du périmètre du pacte de stabilité (A).

De fait, les concours hors enveloppe ne progresseraient que de 0,95 %, passant de 86,8 milliards de francs à 87,6 milliards de francs l'an prochain (B). Cette légère régression en volume n'est toutefois pas exclusivement la conséquence des quatre mesures susmentionnées et recouvre des mouvements de sens contraire.

A. UNE NOUVELLE ETAPE DANS L'EFFORT DE MAITRISE DU COUT POUR L'ETAT DES COMPENSATIONS D'EXONERATIONS ET DE DEGREVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

Parmi les quatre mesures prévues par le projet de loi de finances, deux tendent à mieux encadrer le champ des exonérations et dégrèvements accordés au contribuable local.

Les deux autres touchent en revanche directement les ressources des collectivités territoriales en étalant dans le temps, dans le premier cas, ou en réduisant, dans le second cas, le montant de la compensation versée par l'Etat aux budgets locaux concernés.

1. La déconnexion des exonérations d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation

Suivant les recommandations des rapports Ducamin et La Martinière, le gouvernement propose que désormais la situation du contribuable local soit appréciée non plus en fonction de son degré d'assujettissement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais directement en fonction du montant effectif de son revenu.

En effet, divers allègements d'impôts directs locaux sont aujourd'hui accordés en fonction de la situation du redevable au regard de l'impôt sur le revenu :

- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les redevables âgés de plus de 75 ans non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1391 du code général des impôts) ;

- exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées de plus de 60 ans, des veufs et veuves et des personnes invalides non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1414-I-2° et 3° du code général des impôts) ;

- octroi de dégrèvements partiels en faveur des redevables non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1414 A du code général des impôts) ou faiblement imposés (article 1414 B du code général des impôts) ;

- plafonnement des cotisations de taxe d'habitation à 3,4 % du revenu pour les redevables dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'excède pas 13.300 francs (article 1414 C du code général des impôts).

Au surplus, certains abattements sur la base de taxe d'habitation prennent en compte la situation au regard de l'impôt sur le revenu :

- abattement spécial à la base accordé aux personnes non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1411-II-3° du code général des impôts) ;

- abattement pour charges de famille accordé aux redevables pour leurs ascendants ou ceux de leur conjoint qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu (article 1411-III du code général des impôts).

Le nouveau dispositif, déconnectant assujettissement à l'impôt sur le revenu et assujettissement aux impôts-ménages, est directement justifié par la réforme de l'impôt sur le revenu qui doit se traduire par un allègement sensible du barème. Cet aménagement de l'IRPP doit être neutre en termes d'allègement des charges pesant sur le redevable local. Ainsi :

- les contribuables dont le niveau de revenu est aujourd'hui tel qu'ils sont non imposables ou faiblement imposables à l'IRPP continueront à bénéficier d'une suppression totale ou d'un allègement partiel de leur taxe d'habitation et de leur taxe foncière sur les propriétés bâties, toutes choses égales par ailleurs ;

- les contribuables dont le revenu est tel qu'ils sont aujourd'hui imposables à l'impôt sur le revenu et en totalité à la taxe d'habitation ainsi, le cas échéant, qu'à la taxe foncière sur les propriétés bâties continueront d'être intégralement assujettis aux impôts locaux dont ils sont redevables même si, en raison de l'allègement du barème, ils cessent d'être imposables à l'impôt sur le revenu ou acquittent une cotisation qui, en l'état actuel du droit, induirait un allègement de leur foncier bâti et de leur taxe d'habitation.

2. La modification du calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises appartenant à un même groupe

Le gouvernement propose ensuite de préciser la notion de valeur ajoutée utilisée, dans le cadre de l'article 1647 B sexies du code général des impôts, pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

La valeur ajoutée étant définie comme l'excédent hors taxes de la production sur les consommations de biens et services en provenance de tiers, l'article 12 du projet de loi de finances initiale pour 1997 prévoit que seront dorénavant exclus des consommations de biens et services en provenance de tiers les loyers versés par l'entreprise soit à la société mère, soit à la société fille, soit à une société soeur.

L'objectif poursuivi est de faire échec à des montages financiers qui ont eu tendance à se développer ces dernières années et ont abouti à minorer, de façon artificielle, la valeur ajoutée de certains contribuables à la taxe professionnelle, leur permettant, du même coup, de bénéficier du plafonnement de cotisation par rapport à la valeur ajoutée.

Sur le fond, la mesure proposée est justifiée en ce qu'elle rétablit une adéquation entre la taxe professionnelle due par les entreprises locataires, assise pour partie sur la valeur locative des biens pris en location, et leur valeur ajoutée qui comprendra désormais le loyer correspondant, de la même façon que l'amortissement est compris dans la valeur ajoutée d'une entreprise propriétaire des biens qu'elle utilise.

3. L'étalement du paiement du solde de la compensation des pertes de ressources résultant de la réduction des droits de mutation à titre onéreux

L'article 11 de la première loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995) a prévu une réduction de 35 % des parts départementale et régionale des droits perçus sur les mutations à titre onéreux de locaux d'habitation pendant la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996.

Les régions et départements ont reçu, selon le cas, fin 1995 et début 1996, un premier acompte sur la compensation que l'Etat doit leur verser. Un second acompte sera versé en janvier 1997 et rattaché à l'exercice 1996.

La régularisation éventuelle devait être versée avant le 15 mars 1997 et rattachée à l'exercice 1997.

Pour de stricts motifs d'opportunité budgétaire, le gouvernement ne souhaite pas reconduire le dispositif d'exonération au-delà du 31 décembre 1996 et propose d'étaler le versement de la régularisation sur trois ans par fractions d'égal montant : la première en 1997, la deuxième en 1998 et la troisième en 1999.

Selon les indications fournies par le tome I de l'évaluation des voies et moyens, le montant de l'acompte à verser en janvier 1997 s'élèverait à 3.150 millions de francs.

Quant au montant de la régularisation, il approcherait 2 milliards de francs imputés à hauteur d'environ 660 millions de francs sur chacun des trois exercices 1997, 1998 et 1999.

La charge imposée par l'Etat en 1997 serait ainsi d'environ 3,8 milliards de francs (plus de 3 milliards de francs d'acomptes et moins de 700 millions de francs de régularisation) au lieu de 5,1 milliards de francs (plus de 3 milliards de francs d'acomptes et près de 2 milliards de francs de régularisation).

La compensation versée par l'Etat au titre des exonérations de droits de mutation sur cessions d'immeubles d'habitation et les modalités de son versement (article 11-III de la première loi de finances rectificative pour 1995)

a) Les pertes de recettes résultant pour les départements et les régions de l'exonération sont compensées, selon les modalités définies aux b et c, par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

b) La compensation des pertes de recettes résultant de l'exonération est égale, pour chaque collectivité concernée, à la différence entre :

- le montant des droits déterminés en appliquant à un pourcentage des bases taxées en 1994, multipliées par 1,5, les taux en vigueur au cours de la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'une part ;

- et le montant des droits effectivement constatés au cours de ladite période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'autre part.

Le pourcentage mentionné ci-dessus est défini en fonction du montant des droits de mutation perçus en 1994 sur les acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles d'habitation rapporté au nombre d'habitants résultant du dernier recensement général :

- pour les départements, ce pourcentage est de 100 % lorsque le montant des droits par habitant est inférieur ou égal à 158 francs et de 95 % lorsque le montant est supérieur à 158 francs ;

- pour les régions, ce pourcentage est de 100 % lorsque le montant des droits par habitant est inférieur ou égal à 54 francs et de 95 % lorsque le montant est supérieur à 54 francs.

c) Deux acomptes sont versés sur la compensation définie au b dans un délai compatible avec l'inscription des ressources correspondantes aux comptes administratifs de 1995 et 1996 :

- l'acompte dû au titre de 1995 est égal à 17,5 % de 90 % des droits effectivement constatés en 1994. Cet acompte est versé avant le 31 octobre 1995 aux départements dont le montant des droits par habitant constatés en 1994 est inférieur ou égal à 158 francs et aux régions dont le montant des droits par habitant constatés en 1994 est inférieur ou égal à 54 francs ;

- l'acompte dû au titre de 1996 est égal à 17,5 % des droits effectivement constatés en 1994.

Il est procédé, avant le 15 mars 1997, à la régularisation du montant de la compensation lorsque l'application des dispositions du b entraîne un produit différent du montant global des acomptes définis ci-dessus.

Le coût total de la mesure aura ainsi été de près de 8 milliards de francs pour l'Etat (un premier acompte de 2,8 milliards de francs ; un second acompte de 3,15 milliards de francs et une régularisation de moins de 2 milliards de francs).

4. L'aménagement du mécanisme de compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI)

Il s'agit incontestablement de la "pièce maîtresse" du gouvernement pour stabiliser le coût pour l'Etat des compensations d'exonérations et de dégrèvements d'impôts locaux, puisque l'économie attendue de cet aménagement est de 1,62 milliard de francs. La couverture de la réduction pour embauche et investissement tomberait ainsi d'un peu plus de 3 milliards de francs à moins d'1,5 milliard de francs.

En l'état actuel des textes, la compensation versée au titre du REI est égale au produit de la perte de bases, pour chaque collectivité, résultant de la réduction, par le taux de taxe professionnelle de la collectivité constaté en 1986, multiplié par 0,960. Cette compensation n'est versée que si elle est supérieure à 2 % des recettes fiscales de la collectivité, et pour le montant excédant cette part.

Ce dernier abattement n'est toutefois pas applicable :

- aux collectivités dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont, l'année précédente, inférieures à la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatables pour les collectivités de même nature ;

- aux communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine ou au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ;

- aux communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est, l'année précédente, supérieur à 1.700 ;

- aux communes de 10.000 habitants et plus dont le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population recensée est supérieur à 17 % pour l'année précédente ;

- aux départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale ;

- enfin, pour les groupements de communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures aux bases moyennes par habitant des groupements de même nature, mais qui comprennent des communes exonérées de l'abattement de 2 %, il est procédé à un abattement proportionnel à la population des communes membres du groupement non concernées par l'exonération et la population totale du groupement.

Le dispositif proposé par le gouvernement dans le cadre de l'article 20 du projet de loi de finances comprend **deux volets** :

- **La suppression de toute compensation pour les collectivités locales dont l'évolution des bases de l'année précédente par rapport à la pénultième année est supérieure à l'évolution moyenne** des bases nationales de taxe professionnelle de cette même année pour les collectivités de même nature.

Les collectivités restant éligibles à la compensation continueraient à la percevoir selon les modalités de calcul rappelées ci-dessus.

- **L'écèlement du montant de la compensation devant revenir à une collectivité locale dont l'évolution des bases est inférieure à la moyenne nationale.**

Cet écèlement, lorsqu'il aura lieu d'intervenir, sera égal au surcroît éventuel de recette dont disposera la collectivité concernée grâce à l'addition de son produit de taxe professionnelle et de la compensation au titre de la REI par rapport au produit théorique de taxe professionnelle que lui aurait procuré un taux d'évolution identique à celui constaté en moyenne au plan national. En d'autres termes, l'écèlement sera égal à la différence positive suivante :

[Somme de la compensation versée au titre de la REI + produit effectif de taxe professionnelle perçu par la collectivité] MOINS [produit théorique de taxe professionnelle égal à la taxe professionnelle perçue l'année précédente à laquelle est appliqué le taux moyen national de progression de la taxe professionnelle].

L'objectif de cet écèlement est d'éviter qu'une collectivité perçoive, grâce à la compensation de la REI, une somme supérieure à ce qu'elle aurait encaissé dans le cas où l'évolution de ses bases de taxe professionnelle aurait été suffisamment dynamique pour l'exclure du droit à compensation.

Le double volet exclusion-écèlement proposé par le gouvernement ne s'appliquerait toutefois pas aux collectivités locales disposant structurellement des ressources les plus faibles :

- régions bénéficiant du fonds de correction des déséquilibres régionaux ;

- départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale ;

- communes de 10.000 habitants et plus classées dans le premier quartile des communes éligibles à la DSU ;
- communes de moins de 10.000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à 1.060 francs.

Les départements apparaissent comme les plus touchés par le dispositif du gouvernement puisqu'ils subiraient une diminution de deux-tiers de la compensation de la REI alors que la baisse moyenne est de 50 % environ.

B. LE DETAIL DES MOUVEMENTS AFFECTANT LES DOTATIONS PLACÉES HORS ENVELOPPE DU PACTE DE STABILITÉ

1. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre du FCTVA s'élèvent à 21.700 millions de francs. Ils traduisent une stabilité des dépenses entre 1996 et 1997.

Cette prévision résulte de la combinaison de deux facteurs :

- la baisse, entre 1996 et 1997, du taux de la compensation forfaitaire qui passe de 15,682 % à 15,360 % ;
- une estimation de l'évolution des investissements des collectivités locales légèrement positive, tenant compte notamment de la croissance des investissements réalisés par les structures intercommunales.

Cette estimation ne constitue, à ce stade, qu'une **prévision**. Le montant des crédits effectivement versés aux collectivités locales en 1997 pourra être différent de cette estimation sans que cela ait d'effet sur les collectivités puisque le FCTVA est un prélèvement sur recettes qui est versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives.

2. Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation

Leur montant, en progression de 8,8 % à 1,85 milliard de francs, correspond à l'estimation des recettes pour 1997.

3. Les subventions des différents départements ministériels et les comptes spéciaux du Trésor

Les subventions de fonctionnement (4.445 millions de francs en 1996 ; 3.750 millions de francs en 1997) versées par les différentes sections ministérielles baissent de 695 millions de francs entre la loi de finances initiale pour 1996 et le projet de loi de finances pour 1997.

L'année 1997 marque, en effet, la fin du remboursement par l'Etat aux départements des sommes qui leur étaient dues au titre de l'avance de trésorerie qu'ils réalisaient, avant la décentralisation, pour le compte de l'Etat en matière d'action sociale : au moment de la mise en place de la décentralisation, l'Etat était resté débiteur vis-à-vis des collectivités locales d'environ 9 milliards de francs au titre de ces dépenses. Le remboursement de cette somme a été étalé sur 12 ans, à compter de 1985, le dernier versement étant opéré en 1996. On constate donc, **sur le budget du ministère des affaires sociales, une réduction de 800 millions de francs à ce titre entre le projet de loi de finances pour 1997 et la loi de finances initiale pour 1996.**

Par ailleurs, la subvention du ministère du travail aux collectivités locales est également ramenée à zéro dans le projet de loi de finances pour 1997 en raison de la suppression de la dotation de relèvement des barèmes d'apprentissage à la suite de la réforme de l'apprentissage.

A contrario, d'autres sections ministérielles augmentent en 1997 leurs dotations aux collectivités locales : il s'agit notamment de la Jeunesse et Sports (+ 90 millions de francs au titre de l'aménagement du rythme de vie des enfants) et de la Ville (+ 70 millions de francs).

La chute importante des **subventions d'équipement** (2.618 millions de francs en autorisations de programme après 3.593 millions de francs en 1996) revêt un aspect plus classique : elle s'explique très largement, en effet, par la non-reconduction de mesures inscrites en loi de finances initiale pour 1996 sur le chapitre 67-51 "*Subventions pour travaux divers d'intérêt local*" du budget de l'Intérieur et de la décentralisation.

4. La compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs

*** La réduction pour embauche et investissement (DCTP)**

Son montant est réduit de plus de moitié, passant de 3.040 millions de francs à 1.480 millions de francs, en conséquence des dispositions précitées du projet de loi de finances.

*** La contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties**

Le chapitre 41-51 "*Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales*" du budget de l'intérieur et de la décentralisation regroupe, pour l'essentiel, les dotations que l'Etat verse aux collectivités territoriales en compensation des pertes de recettes correspondant aux exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ces dotations, qui sont encore amputées de près du quart et s'établiraient à seulement 620 millions de francs ¹, subissent de fortes diminutions depuis plusieurs années.

Cette succession d'ajustement progressifs est la conséquence de **deux phénomènes anciens dont les effets se cumulent** :

- Tout d'abord, la suppression, en 1992, de la compensation automatique par l'Etat des exonérations de deux ans de foncier bâti accordées de plein droit par les communes et leurs groupements aux constructions neuves, affectées à l'usage d'habitation, a, dans un premier temps, eu des effets directs sur le niveau de la compensation. Elle continue d'engendrer des conséquences indirectes, un nombre grandissant de communes et de groupements décidant, par délibération, de supprimer cette exonération.

Toutes choses égales par ailleurs, les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties s'accroissent, en effet, pour ces communes et ces groupements.

¹ 20 millions de francs sont prévus pour la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Or, l'article R.235-1 du code des communes dispose que *"lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues aux articles 1384 et 1384 A du code général des impôts et aux I et II bis de l'article 1385 du même code entraînent pour les communes une perte de recettes supérieure à 10 % du produit communal total de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ces collectivités reçoivent une allocation de l'Etat égale à la différence entre ladite perte de recettes et une somme égale à 10 % du produit de la taxe précitée"*.

Le ticket modérateur institué par l'article R.235-1 du code des communes, strictement proportionné au produit du foncier bâti, augmente avec lui, notamment lorsque l'assiette s'accroît des habitations neuves que les communes et leurs groupements ont décidé de ne plus exonérer.

L'augmentation du montant du ticket modérateur entraîne mécaniquement la baisse de la dotation versée par l'Etat au titre des exonérations de longue durée.

- La seconde explication de cette baisse tient également dans le solde, vraisemblablement négatif, des constructions du secteur social entrant et sortant des différents régimes d'exonération de longue durée.

Les "bonnes années" correspondant au début de la décennie 1980 sont aujourd'hui sorties ou sont en cours de sortie du mécanisme d'exonération cependant que les "entrants" des dernières années correspondent à un stock d'immeubles beaucoup plus faible en nombre.

A ces deux explications structurelles, on doit ajouter aujourd'hui la disparition des prêts d'accession à la propriété à compter du 1er janvier 1996, alors que les immeubles construits avec les nouveaux prêts "à taux zéro" ne bénéficient pas de l'exonération de plein droit de dix ans de taxe foncière sur les propriétés bâties dont jouissent aujourd'hui les titulaires de PAP.

Les indications fournies par le gouvernement ne permettent pas d'établir la part de chacune de ces explications dans le total.

*** Les compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale**

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale a été institué par la loi de finances pour 1992 pour compenser le coût pour les collectivités locales de la transformation en exonérations des dégrèvements totaux de divers impôts locaux.

Ce prélèvement comprend également, à compter de 1997, 60 millions de francs au titre de la compensation de l'exonération de la taxe foncière sur

les propriétés bâties prévue par le pacte de relance pour la ville. Il est, en revanche, proposé d'imputer sur le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle un montant de 460 millions de francs correspondant à la compensation de l'exonération de la taxe professionnelle prévue par ce même pacte.

En outre, un montant de 3.809,9 millions de francs est prévu au titre de la compensation du second acompte et d'un tiers du solde de la baisse de 35 % des droits de mutation à titre onéreux. La première loi de finances rectificative pour 1995 avait, en effet, imputé cette compensation sur le prélèvement pour recettes au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale. Il est proposé, comme on l'a vu plus haut, de verser les deux derniers tiers en 1998 et 1999 (soit 1.320,4 millions de francs).

Enfin, il est inscrit un montant estimé à 300 millions de francs à titre de provision pour le financement de la zone franche en Corse dont le principe vient d'être avalisé par la commission de Bruxelles.

Le montant total du prélèvement s'établit ainsi à 15.054,9 millions de francs après 12.946 millions de francs en 1996.

(En milliers de francs)

* Effet de l'évolution spontanée **3.589.600**

* Effet des mesures du présent projet de loi de finances pour 1997

Aménagement des droits

Compensation des exonérations de taxe professionnelle prévues
par le projet de loi relatif au pacte de relance de la Ville - 460.000

Étalement du paiement du solde de la compensation des pertes de
ressources résultant de la réduction des droits de mutation à titre
onéreux - 1.320.400

Provision pour le financement de la zone franche en Corse 300.000

Total aménagement des droits - 1.480.400

*** La compensation de divers dégrèvements législatifs**

Les dégrèvements législatifs relatifs à la fiscalité locale sont imputés sur le chapitre 15-01 du budget des charges communes.

L'évolution des deux principaux postes appelle les observations suivantes :

- **les dégrèvements législatifs de taxe d'habitation** augmentent de 1.141 millions de francs entre la loi de finances initiale pour 1996 et le projet de loi de finances pour 1997. Cette augmentation s'explique principalement par le dynamisme du dégrèvement prévu par l'article 1414 C du code général des impôts (dégrèvement de la fraction de la taxe d'habitation qui excède 3,4 % du revenu pour les contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu, au titre de l'année précédente, n'excède pas 13.300 francs). L'abaissement, par la loi de finances pour 1996, de 15.000 francs à 13.300 francs du montant de la cotisation d'impôt sur le revenu pris en compte n'a pas permis d'empêcher cette augmentation de la compensation ;

- les dégrèvements de taxe professionnelle résultent, pour l'essentiel, du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée (30,828 milliards de francs en projet de loi de finances pour 1997). Le montant du projet de loi de finances pour 1997 reste supérieur à celui de la loi de finances initiale 1996, en dépit des mesures d'économie adoptées en lois de finances initiales pour 1995 et 1996, en raison d'une évolution spontanée très dynamique de ces dégrèvements.

	LFI 1996	1996 révisé	PLF 1997
Taxes foncières	721	600	621
Taxe d'habitation	6.497	6.967	7.638
Taxe professionnelle	27.234	29.588	30.844
Autres impôts locaux	10	6	6
Total	34.462	37.161	39.109

* Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse

Cette ligne, curieusement, ne figure pas dans les tableaux récapitulatifs établis par le gouvernement et reproduits pages 2 et 4 de la présente note.

La loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse a institué ce prélèvement égal à 10 % du produit de la TIPP perçue sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse pour la Collectivité territoriale de Corse et à 1,5 % de ce produit pour chaque département.

Le montant de ce prélèvement est évalué à 97,37 millions de francs, en progression de 2,6 % par rapport à 1996.

III. LES AUTRES MESURES TOUCHANT LES FINANCES LOCALES

A. LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1997 : DES MESURES FISCALES DE PORTEE VARIABLE

Les articles 74 et 75 du projet de loi de finances pour 1997 prévoient respectivement la fixation des coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 1997 et le plafonnement du taux de taxe professionnelle voté par les conseils généraux et les conseils régionaux.

1. La fixation des coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 1997

Le gouvernement propose d'appliquer un coefficient de majoration égal à 1, au titre de 1997, aux valeurs locatives des propriétés non bâties et des immeubles industriels figurant à l'actif d'une entreprise soumise au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel. Cette **absence de revalorisation des bases** est pratiquée sans interruption depuis 1990 pour les propriétés non bâties et depuis 1992 pour les immeubles industriels figurant à l'actif d'une entreprise soumise au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel.

Pour la première fois, le gouvernement propose en outre la reconduction pure et simple des valeurs locatives des autres propriétés bâties qui se verraient ainsi appliquer un coefficient de revalorisation égal à 1, alors qu'il avait été de 1,01 en 1996, 1,02 en 1995 et 1,03 en 1994.

Par ailleurs, au cours de la séance du 17 septembre 1996 du comité des finances locales, M. Alain Lamassoure, ministre délégué au Budget, a indiqué que le gouvernement procédait à une nouvelle rédaction du projet de loi portant incorporation dans les rôles d'imposition des nouvelles évaluations cadastrales issues de la loi du 30 juillet 1990, afin de tenir compte des observations émises par les membres du comité.

Quatre demandes émanant du comité des finances locales ont été expressément reprises par M. Lamassoure dans son intervention :

- la suppression d'un groupe spécifique de tarification pour les logements à caractère social ;

- l'application d'un taux de revalorisation de 1,61, au lieu de 1,37 initialement proposé par le gouvernement, pour les évaluations cadastrales des locaux industriels et commerciaux ;

- l'allongement de trois à quatre ans de la période d'intégration des nouvelles bases d'imposition ;

- l'abaissement à 15 % et 300 francs d'accroissement des cotisations d'une année sur l'autre (au lieu de 50 % et 500 francs) des seuils d'écrêtement.

La date possible d'examen du projet de loi -soit le premier semestre de 1997- rend toutefois plus incertaine la détermination de la première année de mise en oeuvre de la réforme -1998 ou 1999-, les services du ministère du Budget estimant qu'une année pleine est nécessaire entre le vote du texte et son application pour procéder aux derniers ajustements techniques.

2. Le plafonnement du taux de taxe professionnelle voté par les conseils généraux et les conseils régionaux

Le gouvernement propose d'étendre aux départements et aux régions le principe applicable aux communes selon lequel le taux de taxe professionnelle voté par une collectivité ne peut excéder deux fois le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des collectivités de même nature.

Le taux moyen départemental de taxe professionnelle s'établissait à 6,44 % en 1995 et le taux moyen régional à 1,83 %. Appliqués dès 1996, les plafonds de taux de taxe professionnelle auraient ainsi été de 12,88 % pour les départements et 3,66 % pour les régions.

La portée pratique de ce dispositif serait toutefois nulle dans l'immédiat, aucun département ni aucune région ne présentant des taux proches du plafond proposé.

Le gouvernement a lui-même présenté ce dispositif comme un geste symbolique de bonne volonté à l'égard des entreprises.

B. UN SURSIS POUR LES TAUX DE COTISATION A LA CNRACL

S'exprimant devant le comité des finances locales, le 17 septembre dernier, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a précisé qu'en 1997, l'équilibre de la CNRACL serait établi, sans recourir à une augmentation des cotisations, grâce

à la mobilisation des réserves structurelles du fonds des allocations temporaires d'invalidité.

Le Fonds des allocations temporaires d'invalidité des agents des collectivités locales est alimenté par les cotisations patronales des collectivités locales (il ne concerne pas la fonction publique hospitalière).

Il a été institué par l'article 6 de la loi n° 61-1393 du 21 décembre 1961 dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 63-1346 du 24 décembre 1963 modifié. La procédure prévue décalque le système mis en place en matière d'assurance-invalidité pour les agents de l'Etat par la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959.

Le Fonds ne dispose pas de la personnalité juridique. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Ses réserves s'élèvent en l'état à 5 milliards de francs.

Sur ce total, une enveloppe de 4,5 milliards de francs sera mobilisée au profit de la CNRACL, conformément aux dispositions de l'article 30 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1997.

Le reliquat, soit 500 millions de francs, viendra alimenter, selon des modalités non encore précisées, le nouveau mécanisme de congé de fin d'activité au profit des agents des collectivités locales qui sera mis en place au 1er janvier 1997 dans le cadre de la nouvelle loi relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

Selon les indications fournies par la CNRACL, le besoin en trésorerie de la Caisse au 31 décembre 1997 s'élèverait toutefois à 7,7 milliards de francs. L'apport de 4,5 milliards de francs annoncé par le gouvernement ne permettra donc, en l'absence d'un relèvement des cotisations, d'honorer les versements dus au titre de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés qu'en début d'année. Si le gouvernement respecte effectivement sa parole de ne pas majorer la participation des collectivités locales au financement de la Caisse, il devra ainsi accepter le report sur l'exercice 1998 d'une partie des acomptes (3,2 milliards de francs) qui auraient dû être versés en 1997 au titre de la surcompensation entre les régimes spéciaux de salariés.

Enfin, et surtout, la solution mise en oeuvre en 1997 ne pourra pas être reconduite en 1998, année pour laquelle la question d'un éventuel relèvement des cotisations -ou d'un allègement des contraintes liées à la surcompensation- se posera nécessairement à nouveau.

**C. LA MISE EN PLACE D'AIDES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES
LOCALES POUR LE DESAMIANTAGE**

Ces aides ont été annoncées par le gouvernement à la mi-septembre.

L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires, installé au mois de juillet 1995, estime que 5 % des bâtiments scolaires contiennent de l'amiante et qu'au sein de ces bâtiments, des travaux sont nécessaires dans 20 % des cas.

Cette estimation conduit à un montant total de travaux de 400 millions de francs pour les écoles et 1.476 millions de francs pour les lycées et les collèges.

L'Etat devrait contribuer à hauteur de 500 millions de francs à ces travaux. En revanche, la recherche de la présence d'amiante et la réalisation des mesures de suivi de la qualité de l'air continueront d'incomber en totalité aux seuls propriétaires des bâtiments.

L'aide de l'Etat prendra la forme d'une subvention :

- 25 % du coût hors taxes des travaux réalisés par les régions et départements pour les lycées et les collèges ;

- 50 % du coût hors taxes des travaux réalisés par les communes pour les écoles lorsque ces communes ne sont pas éligibles à la dotation globale d'équipement ;

- 30 % du coût hors taxes des travaux réalisés par les communes pour les écoles pour les communes parallèlement éligibles à la DGE.

Tous ces travaux donneront lieu au remboursement de la TVA, ce qui explique que la subvention de l'Etat est calculée hors taxes.

Les travaux pourront être subventionnés jusqu'au 31 décembre 1999.

IV. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Première observation

Trois notes de conjoncture parues au milieu de l'exercice 1996 permettent de mesurer la situation financière des collectivités locales en 1995 et 1996.

La première, élaborée par la Direction de la comptabilité publique, souligne l'effet de ciseau accru, constaté en 1995, entre des recettes fiscales frappées par une décélération de leur taux de progression et des dépenses en progression sensible.

L'autofinancement brut des collectivités territoriales aurait ainsi ralenti sa progression en 1995 (+ 2,3 % contre + 4,2 % en 1994) et aurait même diminué pour les régions.

Aussi, après une quasi-stagnation en 1994, les investissements directs des collectivités auraient-ils sensiblement diminué en 1995 (- 5,4 %).

La deuxième note rédigée pour le compte de l'Observatoire des finances locales, par notre collègue Joël Bourdin, misait, en 1996, **sur une reconstitution de l'épargne nette**, sous l'effet d'**une réduction des frais financiers** -si la tendance à la baisse des taux se poursuit- **d'une moindre progression des frais de personnel** -en l'absence d'un relèvement des taux de cotisation à la CNRACL- et de la **croissance des recettes fiscales** -sous l'effet d'un phénomène, classique, de rattrapage après les élections municipales.

La troisième note, celle publiée par le Crédit local de France, semble devoir valider ce diagnostic, mais observe qu'en dépit d'un assainissement certain cette année de la situation financière des collectivités locales, **l'investissement tarde à repartir.**

L'équipement direct subirait une nouvelle contraction de 0,6 % de son montant, ce phénomène étant encore plus accentué pour les communes (- 2,9 %), particulièrement celles de moins de 10.000 habitants, qui demeurent pourtant très largement éligibles à la DGE.

Les budgets locaux semblent ainsi refléter une inquiétude des responsables locaux sur leurs marges de manoeuvre à venir, compte tenu des risques externes qui continuent de les menacer, au premier chef desquels les décisions de l'Etat.

Deuxième observation

Dans ce contexte de morosité, **le gouvernement peut, à juste titre, faire valoir le caractère protecteur, en 1997, du pacte de stabilité** adopté voici un an par le Parlement.

En l'absence de ce mécanisme, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement, aurait, en effet, subi une contraction de son montant de 0,61 %, alors que la DCTP apparaît cette année en hausse de 2 %

Cette présentation, pour fondée qu'elle soit, appelle cependant de sérieuses nuances de la part de votre rapporteur :

1/ Les ponctions opérées ces dernières années sur la DCTP ont été nombreuses et massives. En outre, les communes les plus peuplées ont subi cette année les conséquences de la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement.

2/ L'amputation de plus de moitié de la compensation versée par l'Etat au titre de la réduction pour embauche et investissement renoue avec des habitudes que les élus locaux pouvaient souhaiter obsolètes dans le nouveau contexte du pacte de stabilité.

Les dispositions de l'article 20 du projet de loi de finances sont clairement inacceptables aux yeux de votre rapporteur spécial s'agissant de la mise en cause de la compensation d'une exonération décidée par l'Etat.

Le procédé est d'autant moins justifiable que depuis l'instauration du ticket modérateur de 2 % à compter de 1992, le REI n'a cessé de voir son poids diminuer dans les charges de l'Etat :

1991 : 5.234 millions de francs (soit le maximum jamais atteint) ;

1992 : 4.248 millions de francs ;

1993 : 3.925 millions de francs ;

1994 : 3.498 millions de francs ;

1995 : 2.999 millions de francs ;

1996 : 3.026 millions de francs (évaluation, soit une progression de + 0,9 % par rapport à 1995).

Le gouvernement ne saurait donc invoquer, comme pour les efforts d'économie réalisés ces dernières années, un quelconque dynamisme de cette dotation, incompatible avec l'évolution des ressources budgétaires, pour expliquer sa volonté de casser sa progression.

3/ Enfin, la solution trouvée pour éviter un relèvement, en 1997, des cotisations de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, apparaît, par définition, précaire.

Dès 1998, sera à nouveau posée la question de la viabilité financière de la CNRACL.

De ce point de vue, trois leviers peuvent être actionnés : relever le taux des cotisations ; rogner sur les prestations ; **alléger la charge imposée à la CNRACL au titre de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés.**

Votre rapporteur ne peut que rappeler une nouvelle fois le caractère excessif de la surcompensation qui représente aujourd'hui plus de la moitié des dépenses de la Caisse et constitue une opération de débudgétisation au détriment des collectivités locales. Son vœu est donc que la réflexion, urgente et annoncée par le Gouvernement dans son rapport sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale, porte sur un aménagement de ce levier.

Troisième observation

Tout autant que les incertitudes entourant l'évolution des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, malgré l'intervention d'un pacte de stabilité, l'inquiétude des élus locaux trouve son fondement dans **la multiplication des transferts non compensés de charges et l'imposition d'obligations nouvelles.**

Dans un rapport récent de l'Observatoire des finances locales, notre collègue Paul Girod a tenté un recensement des nouvelles charges que l'Etat a créées ou transférées au détriment des collectivités locales, sans prévoir la compensation ou la ressource correspondantes. On citera, pêle-mêle, **les actions d'insertion du RMI** et le financement du **coût de l'assurance personnelle** pour les Rmistes ; l'accroissement des **coûts des transports scolaires** lié notamment à l'aménagement des rythmes et à l'augmentation de

la durée moyenne des études ; le financement **des routes nationales** dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions en contradiction avec les répartitions de compétences prévues par les lois de décentralisation : **le plan Université 2000...**

La liste pourrait s'allonger si le Sénat ne décidait pas de revenir sur une disposition, éminemment contestable, introduite à l'Assemblée nationale dans **le projet de loi sur l'air** et l'utilisation rationnelle de l'énergie, qui prévoit qu'en cas de dépassement des seuils de pollution et de déclenchement de la procédure d'alerte, la gratuité d'accès aux transports collectifs est obligatoire dans les agglomérations concernées.

Dans le même ordre d'idée, en l'absence de tout chiffrage du gouvernement, **rien ne peut garantir que le prélèvement de 500 millions de francs sur les réserves du régime de l'allocation temporaire d'invalidité (ATI) prévu par l'article 43 du projet de loi relatif à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire sera suffisant pour financer le coût du congé de fin d'activité institué par ce texte, et que les collectivités locales ne devront pas assumer sur leurs ressources une partie de cette nouvelle charge imposée par l'Etat.**

Pour l'avenir enfin, une étude récente du Crédit local de France révèle que les collectivités territoriales, pour satisfaire à diverses contraintes dans les domaines de l'environnement et de la sécurité, devront investir près de 1.000 milliards de francs sur le quinquennat 1996-2000, soit environ 200 milliards de francs par an, alors que la moyenne de ces dernières années s'établit plutôt autour de 150-160 milliards de francs :

- pour l'assainissement, une directive européenne oblige les villes à traiter les eaux usées d'ici 2005 au plus tard : de 1995 à 2005, la réalisation de nombreuses stations d'épuration devrait représenter 70 milliards de francs d'investissements. Le traitement des eaux pluviales représente un besoin de 80 à 100 milliards de francs supplémentaires ;

- le traitement des déchets ménagers imposé par la loi de 1992 devrait se traduire par des investissements d'un montant de 40 à 50 milliards de francs d'ici 2002 ;

- les projets en cours de réalisation ou à l'étude dans le domaine des transports publics urbains représentent 30 milliards de francs d'ici l'an 2000 ;

- les collectivités ont déjà beaucoup investi dans le domaine de l'éducation et devraient encore injecter environ 25 milliards de francs par an dans le financement des travaux de rénovation et de sécurité dans les locaux scolaires.

Il paraît donc plus que jamais nécessaire d'imposer à l'Etat une extension du concept de pacte de stabilité aux transferts et créations de charges nouvelles en exigeant la mise au point d'un véritable code de bonne conduite.

Premier élément de méthode : il convient de redéfinir les champs de compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, conformément à ce que prévoit la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Second élément de méthode : les coûts induits pour les collectivités locales des décisions prises par le législateur ou l'autorité réglementaire doivent systématiquement faire l'objet d'une étude d'impact financier préalable. Au-delà, cette démarche doit permettre d'en finir avec les transferts de compétences sans transferts de ressources adéquates, c'est-à-dire suffisamment dynamiques pour que ne se reproduise pas l'effet de ciseaux constaté ces dernières années entre les dépenses et les recettes.

De ce dernier point de vue, il serait bon que le gouvernement s'acquitte cette année de son obligation de transmettre au Parlement le rapport d'activité de la commission consultative d'évaluation des charges, conformément aux dispositions de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ce rapport doit, en effet, contenir un bilan des compétences transférées ou confiées aux collectivités locales en-dehors des lois de décentralisation.

JEUNESSE ET SPORTS

Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre MASSERET

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 1997

Les crédits du budget de la Jeunesse et des Sports sont préservés avec une **stabilisation** à 2 929,1 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1997, contre 2 933,2 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, soit une **légère baisse de - 0,14 %**. Cette réduction est cependant plus accentuée si l'on se réfère au budget voté pour 1996 (2 997,5 millions de francs), soit une **diminution de -2,3 %**.

Mais, aux crédits budgétaires, s'ajoutent traditionnellement les ressources provenant du fonds national de développement sportif et du fonds national de développement de la vie associative, dotés respectivement de 850 et 24 millions de francs en 1997, contre 820 et 24 millions de francs en 1996.

Le volume total de crédits dont sera dotée la politique de la Jeunesse et des Sports s'élèvera donc en 1997 à 3 803 millions de francs contre 3 777 millions de francs dans le budget pour 1996, soit une hausse de 0,7 %.

Le budget du ministère représente environ **3 % du budget de l'Etat** (2,81 % en 1994, 3,03 % en 1995, 2,99 % en 1996, 2,92 % en 1997 en francs constants 1996).

en millions de francs

	LFI 96 Budget voté	PLF 1997	Evolution en %
Titre III	1.774,2	1.793,2	+ 10,7
Titre IV	1.132,3	1.096,7	- 3,1
<i>Total dépenses ordinaires</i>	<i>2.906,6</i>	<i>2.890</i>	<i>- 0,6</i>
Titre V	36,7	33,8	- 7,9
Titre VI	54,2	5,3	- 90,2
<i>Total dépenses en capital</i>	<i>90,9</i>	<i>39</i>	<i>- 57</i>
Total Ministère	2.997,5	2.929	- 2,3
FNDS	820	850	+ 3,7
FNDVA	24	24	0
<i>Total des crédits disponibles</i>	<i>3.777</i>	<i>3.803</i>	<i>+ 0,7</i>

A. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1997

1. Les moyens des services en légère progression

Le titre III augmente, en effet, d'environ 20 millions de francs (+ 10,7 %) et se trouve porté à **1 793,2 millions de francs**. En raison de la contribution du ministère de la Jeunesse et des Sports à la réduction des effectifs de l'Etat, qui le conduit à **supprimer 150 emplois -soit 2,2 % de ses effectifs-** pour une économie de 20 millions de francs, les charges de personnel reculent de 6,5 millions de francs soit une légère baisse de - 0,43 % (sur une dotation pour 1997 de 1 481,4 millions de francs).

En contrepartie, ses **moyens de fonctionnement** (matériel et fonctionnement des services, subventions de fonctionnement) **progressent de 8,8 %** (+ 25,4 millions de francs), pour atteindre 311,8 millions de francs. Cette progression vise à compenser la suppression de la franchise postale (+ 8 millions de francs) et mettre à niveau les crédits de fonctionnement des services (+ 16 millions de francs).

2. Les crédits d'intervention

En stabilité apparente, le titre IV subit en réalité une faible érosion.

Doté de 1 101,3 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, il s'élève, dans le projet de loi de finances pour 1997, à 1 096,7 millions de francs, soit une baisse de 4,6 millions de francs (- 0,4 %) de projet de loi de finances à loi de finances initiale. Cependant, par rapport au budget voté pour 1996 (doté de 1 132,3 millions de francs), la baisse est de -3,1 % (35,6 millions de francs).

Les mesures nouvelles sur ce titre s'élèvent à 143,6 millions de francs.

Elles permettront de financer les priorités du ministère de la Jeunesse et des Sports pour 1997, à savoir :

- **le financement du Stade de France** (+78,6 millions de francs) : les crédits passeront de 184 millions de francs (loi de finances initiale 1996) à 263 millions de francs (projet de loi de finances pour 1997).

- **les opérations d'aménagement du rythme de vie de l'enfant** augmentent de 40 millions de francs (227 millions de francs en 1996 ; 267 millions de francs en 1997) afin de concerner deux fois plus d'enfants en 1997 : 200 000 au lieu de 100 000. Cette dotation sera répartie pour moitié sur des actions "Jeunesse" et pour moitié sur des actions "Sport".

- **le plan "Sport-emploi"** voit sa dotation augmenter de 15 millions de francs, sanctionnant ainsi le succès de ce dispositif qui a permis de créer 3.000 emplois sportifs en 1996 et sans doute autant en 1997.

La part régionale du FNDS participera en 1997, comme en 1996, au financement des emplois sportifs, à hauteur de 50 millions de francs.

Par ailleurs, les crédits déconcentrés du titre IV augmenteront de 20 %.

3. Les investissements exécutés par l'Etat

Les crédits du titre V diminuent de 8 % : 36,7 millions de francs en 1996 contre 33,8 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1997.

4. Les subventions d'investissement accordées par l'Etat

En raison de l'étalement des contrats de plan Etat-Régions et du transfert de 5 millions de francs au profit du budget de la ville et de l'intégration au titre des grands projets urbains, la dotation du titre VI régresse de 15,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996 à 5,3 millions dans le projet de loi de finances pour 1997.

Les articles de ce chapitre relatifs aux subventions d'équipement sportifs et socio-éducatifs avaient toutefois été fortement abondés pendant la discussion budgétaire de l'an dernier, puisque le titre VI a été doté, en services votés, de 54,2 millions de francs.

5. L'évolution des comptes spéciaux dépendant du ministère

a) le FNDS

En 1996, la prévision de recettes inscrite en loi de finances s'est élevée à **820 millions de francs**.

Pour 1997, elle serait de **850 millions de francs**, la progression de 30 millions étant essentiellement due à l'évolution du produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des Jeux.

(en millions de francs)

Recettes du F.N.D.S.	L.F.I. 1996	P.L.F. 1997	Variation
Pari mutuel et hippodromes	32	32	0
Taxe spéciale débits de boisson	33	33	0
Prélèvement Française des Jeux	755	785	+4%
Total	820	850	+3,6 %

Une **réserve de 68 millions de francs** a été constituée pour financer des équipements expérimentaux ou intercommunaux et des équipements programmés antérieurement mais non encore réalisés.

Les dépenses évolueraient comme suit :

Dépenses du FNDS		LFI 1996		PLF 1997		Variation en %	
		A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Chapitre	Fonctionnement						
01	Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	"	192,5	"	198,5	"	- 3,1
02	Avances consenties aux associations pour l'aide au sport de haut niveau	"	0,5	"	0,5	"	0
03	Subvention de fonctionnement pour l'aide au sport de masse	"	429,5	"	467,5	"	- 8,8
06	Dépenses diverses (Coupe du monde de football de 1998 : subventions remboursables) ou accidentelles	"	622,5	"	0	"	
	<i>Sous-total</i>	"	622,5	"	665,5	"	+ 6,9
	Investissement						
09	Equipement de l'Etat contribuant au développement du sport	41	41		35	35	- 14,6
10	Etudes, travaux, équipements à vocation olympique	"	"	"	"	"	"
11	Etudes, travaux, équipements liés à la Coupe du monde de football	75,5	75,5	78,5	78,5		+ 4
12	Subventions pour la réalisation d'équipements sportifs	81	81	70	70	- 13,5	- 13,5
	<i>Sous-total</i>	197,5	197,5	183,5	183,5	- 7	- 7
	TOTAL	197,5	820	183,5	850	- 7	+ 3,6

b) le FNDVA

Comme en 1996, le fonds national pour le développement de la vie associative serait doté, en 1997, de **24 millions de francs de crédits budgétaires**. En outre, comme le Premier ministre l'a annoncé en janvier 1996 devant le Conseil national de la vie associative, 20 millions de francs, provenant du chapitre 43-90, article 20, augmenteront, comme en 1995, les crédits publics destinés au développement de la vie associative.

Le solde créditeur du fonds, disponible au 1er janvier 1996, était de 38,4 millions de francs.

De 1985 à 1995, les recettes encaissées par ce fonds se sont élevées à 265 millions de francs.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR AGRÉGAT

Les crédits du budget de la Jeunesse et des Sports se répartissent en trois agrégats budgétaires : "Administration générale", "Jeunesse et vie associative", "Sport".

L'évolution des crédits alloués à ces actions est retracée dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1996		Projet de budget 1997		Variation en %	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
□ Administration générale	36,7	890,7	33,8	917,0	-7,90	2,95
□ Jeunesse et vie associative	7,8	737,0	1,0	698,0	-87,18	-5,29
□ Sports et activités physiques	46,3	1 278,7	4,2	1 275,3	-90,93	-0,27
Total	90,8	2 906,4	39,0	2 890,3	-57,05	-0,55

1. Les crédits de l'agrégat "Administration générale"

Ces crédits atteindront 917 millions de francs en 1997, en augmentation de près de 3 %, soit 27 millions de francs, après une diminution de 14 millions (1,47 %) en 1996 par rapport à 1995.

Cette augmentation s'explique essentiellement par l'accroissement des moyens de fonctionnement du titre III (+ 28 millions), gagé par une légère non-reconduction de service votés en personnel (- 2,4 millions de francs) en raison de la diminution d'emplois.

2. Les crédits de l'agrégat "Jeunesse et vie associative"

Ils s'élèveront à 697,7 millions de francs, contre 737 millions de francs en 1996, en diminution de 5,3 % par rapport à 1996, après une diminution de 7,3 % l'an dernier.

Comme pour l'agrégat précédent, ce sont essentiellement les dépenses du titre IV qui supportent la réduction de crédits (-4,7 millions de révision des services votés et -27,5 millions de francs de non reconduction de crédits votés). Les dépenses du titre III enregistrent également une augmentation de près de 4 millions de francs dont l'essentiel provient de l'extension en année pleine de mesures acquises (incidence des mesures intéressant la situation des personnels et revalorisation des rémunérations publiques).

3. Les crédits de l'agrégat "Sports et activités physiques".

Ces crédits s'élèveront, en crédits de paiement, à **1 275,3 millions de francs en 1997**, contre 1 278,7 millions de francs en 1996, soit une légère baisse de 0,3 % par rapport à l'année précédente.

En revanche, les autorisations de programme reculent de 46,3 millions de francs à 4,2 millions.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. UN BUDGET ÉQUILIBRÉ

1. Un effort pour le financement de la réforme des rythmes scolaires

Avec les contrats d'aménagement du temps de l'enfant (CATE), les contrats ville-enfant (CVE) et ville-enfant-jeune (CVEJ), passés avec les collectivités locales, le ministère de la Jeunesse et des Sports s'efforce depuis 1985 de **mieux équilibrer les journées des enfants** et de **faciliter l'accès de tous les jeunes aux pratiques sportives et culturelles**, grâce à une politique *d'aménagement du rythme de vie de l'enfant et du jeune* (ARVEJ).

Pendant l'année scolaire 1994-1995, 2 346 000 enfants et jeunes répartis dans 3 903 contrats ont bénéficié de ces activités pour le financement desquelles le ministère de la Jeunesse et des Sports a versé, sur le budget 1995, 169 millions de francs (après régulation) sur le titre IV.

En 1996, conformément à la volonté du Gouvernement de faire évoluer le dossier des rythmes scolaires, le ministère de la Jeunesse et des Sports a lancé, le 23 novembre 1995, auprès de communes volontaires, un appel à candidature pour expérimenter de nouveaux rythmes scolaires qui permettent d'alléger la journée de l'élève, jugée trop longue, et d'articuler, en cohérence, les activités scolaires et périscolaires.

En 1996, le ministère disposait en loi de finances initiale d'une enveloppe budgétaire de 227,5 millions de francs pour mener la politique d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes. Sur ce budget :

- 30,5 millions de francs ont été transférés au Fonds interministériel à la ville ;
- 40,5 millions de francs ont été déconcentrés aux directions départementales de la Jeunesse et des Sports pour le financement d'une première tranche des sites pilotes d'aménagement des rythmes scolaires ;
- 127,265 millions de francs ont été également déconcentrés pour le financement des actions traditionnelles d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes.

En 1997, les expérimentations d'aménagement des rythmes scolaires seront poursuivies et amplifiées, notamment dans les zones franches.

Une mesure nouvelle de 40 millions de francs est prévue à cet effet. Cette mesure permettra de doubler le nombre d'enfants concernés : à la rentrée 1997, 200 000 enfants bénéficieront des nouveaux rythmes scolaires.

2. Un plan "sport emploi" pour développer la pratique sportive

- Un plan de développement de l'emploi sportif, intitulé "*Plan Sport Emploi*", a été approuvé en Comité Interministériel le 6 décembre 1995.

Ce plan, destiné à favoriser le recrutement d'éducateurs sportifs et agents d'animation, aptes à démultiplier l'action des bénévoles et à développer les conditions d'accueil des pratiquants sportifs offertes par les clubs, concerne directement les associations sportives.

La convention "Sport Emploi" permet au directeur départemental de la Jeunesse et des Sports d'apporter des financements complémentaires, à caractère triennal et dégressif, pour abaisser le coût de l'emploi à créer.

En 1996, 3.000 emplois devraient être créés grâce à ce dispositif, et autant en 1997.

Compte tenu du caractère triennal et dégressif des aides financières accordées pour toute création d'emploi et du phénomène cumulatif induit par la logique du Plan Sport Emploi, l'effort financier du ministère de la Jeunesse et des Sports doit être, en 1997, de **46 millions de francs**, inscrits sur le chapitre 43-91, article 40, du titre IV, soit une progression de 15 millions par rapport à 1996.

En outre, la part régionale du FNDS participera, comme en 1996, à hauteur de 50 millions de francs au financement des emplois sportifs.

• Par ailleurs, le dispositif "*Profession Sport*", mis en oeuvre depuis 1989, sera généralisé à tous les départements en 1997.

Instrument de revitalisation économique, "Profession Sport" permet outre la structuration de l'emploi sportif, le développement des pratiques sportives pour le plus grand nombre et l'aide aux bénévoles du secteur associatif. Développé dans plus de 85 % des départements français, "Profession Sport" a donné des résultats conséquents et appréciables : 7 783 salariés concernés, outre les 824 salariés permanents gérés par les associations sportives locales, 2 000 000 heures effectuées dans une quarantaine de disciplines sportives en 1995.

La généralisation du dispositif à l'ensemble du territoire est pratiquement achevée, puisque 92 associations existent à ce jour.

La dotation ministérielle concernant l'aide au démarrage accordée triennalement aux associations, et imputée sur le chapitre 43-91 (Article 40), s'est élevée en 1996 à 2,4 millions de francs.

3. Un soutien au sport de haut niveau

Le succès de la France aux Jeux Olympiques d'Atlanta résulte, en grande partie, d'un effort soutenu de l'Etat au sport de haut niveau. Cet effort sera accentué en 1997 afin de préparer la Coupe du monde de football.

a) Le dispositif financier d'aide au sport de haut niveau

Le montant global des conventions d'objectifs avec les fédérations sportives sera maintenu en 1997 à **450 millions de francs**. La moitié environ

de ces crédits est affectée au sport de masse, et l'autre moitié au sport de haut niveau.

Par ailleurs, le ministère finance **1 600 cadres techniques** mis à la disposition des fédérations sportives.

Rappelons que le sport de haut niveau est particulièrement aidé :

- Les sportifs inscrits sur la liste nationale des sportifs de haut niveau peuvent ainsi **bénéficier d'aides financières personnalisées**. A ce jour, sont inscrits 5 565 sportifs qui se répartissent en 902 élites, 2 092 seniors et 2 438 jeunes, auxquels s'ajoutent 83 sportifs inscrits dans la catégorie reconversion.

Les crédits sont délégués globalement au CNOSF, qui les réserve à chaque sportif selon les propositions de la fédération de rattachement. Le montant des dotations annuelles figure dans une convention d'objectif conclue entre chaque fédération sportive et le ministre de la Jeunesse et des Sports.

Depuis 1989, cette dotation a augmenté de près de 40 % pour atteindre, en 1995, un montant total de 53,7 millions de francs (dont 6,2 millions de francs couvrent les charges sociales) qui a été versé à 51 fédérations en faveur de 2 503 sportifs de haut niveau.

- A cette aide personnalisée s'ajoute une **formation professionnelle**, afin de préparer leur reconversion, rémunérée par le ministère du travail et des affaires sociales. L'enveloppe a été, en 1995, de 1,5 million de francs, bénéficiant à 60 sportifs.

- Par ailleurs, des **conventions d'insertion professionnelle** engagent le ministère de la Jeunesse et des Sports sous forme de subventions forfaitaires annuelles d'un montant moyen de 20 000 francs par sportif de haut niveau recruté par une société ou une collectivité territoriale.

Pour 1996, le crédit réservé aux conventions d'emploi est d'un montant de 6,5 millions de francs dont 2 millions de francs pour les sportifs de haut niveau employés en qualité d'éducateurs sportifs dont la gestion a été intégrée en 1996 dans le cadre des conventions d'emploi puisque relevant du même secteur. Il est imputé sur le chapitre 43-91.

399 postes sont actuellement offerts aux sportifs de haut niveau pour 143 partenaires signataires des conventions.

- Enfin, **diverses actions** proposent un soutien aux agents du ministère de la Jeunesse et des Sports, aux enseignants relevant du ministère de l'Education nationale, aux appelés du contingent ("*Bataillon de Joinville*"), sans compter les actions des collectivités locales. La direction des

sports du ministère participe au financement de ces actions à hauteur de 21 millions de francs en 1996.

Le soutien au sport de haut niveau reste donc indispensable pour confirmer aux prochains Jeux Olympiques les bons résultats d'Atlanta.

A cette fin, la pérennisation au-delà du 31 décembre 1996 du groupement d'intérêt public Sport d'Elite et Préparation Olympique, constitué entre l'Etat, le CNOSF et l'INSEP, apparaît indispensable à votre rapporteur.

b) La préparation de la Coupe du monde de football

La loi de finances pour 1996 a prévu 184 millions de francs pour la préparation de cette manifestation. Un crédit supplémentaire pourrait abonder cette dotation dans le collectif budgétaire de fin d'année, compte tenu des surcoûts liés à la dépollution du site du Stade de France.

Pour 1997, la loi de finances initiale prévoit un crédit de **263,1 millions de francs.**

Les crédits budgétaires alloués à cette manifestation devraient s'élever, au total, à 906 millions de francs.

Le FNDS ne sera sollicité, en 1997, qu'à hauteur de 78,5 millions de francs afin de rénover les stades de province où se dérouleront certaines épreuves sportives.

4. Un effort en faveur de la jeunesse et de la vie associative

a) L'information des jeunes

Les crédits consacrés à l'information des jeunes (titre IV, chapitre 43-90) se sont élevés, en 1996, à 43,5 millions de francs.

En 1997, l'effort financier du ministère devrait s'élever à 54 millions de francs. Une mesure nouvelle de 7 millions de francs est prévue pour renforcer la consultation, par les jeunes, des **informations pratiques** dont ils ont besoin dans leur vie quotidienne.

Ces moyens appuieront le soutien aux initiatives des jeunes, grâce au dispositif "**Défi Jeunes**", doté de 20 millions de francs, contre 15 millions en 1996, et qui sera épaulé par la création d'une "fondation pour les initiatives des jeunes".

En faveur des jeunes ruraux, le ministère disposera de 7 millions de francs de crédits pour financer des **contrats d'animation rurale**.

b) Les postes FONJEP

"Un poste FONJEP" est un engagement contractuel d'un financement, à moyen terme, d'un emploi lié à un projet précis présenté par une association. La participation de l'Etat (45 000 francs) représente en moyenne 25 % du salaire brut de l'emploi correspondant.

En 1995, 550 postes ont été créés dans le cadre des contrats LASER, ce qui porte le total des postes FONJEP financés par le ministère de la Jeunesse et des Sports à 3 253.

En 1996, la dotation du FONJEP, article 20 - chapitre 43-90 du ministère de la Jeunesse et des Sports, a été diminuée de 22,5 millions de francs. En contrepartie, le Fonds d'action social a abondé cette dotation à hauteur de 20 millions de francs pour prendre en compte une nécessaire réorientation vers la politique de la ville. Le ministère de la Jeunesse et des Sports financera en 1996, 2 733 postes, et le Fonds d'action social, 500 postes.

En 1997, aucune création de poste n'est prévue.

B. PRÉPARER L'AVENIR

La révision de la loi du 16 juillet 1984 sur le sport est à l'étude.

La question du financement des clubs professionnels mérite une large réflexion à laquelle le Sénat doit participer, compte tenu de l'engagement des collectivités locales dans ce secteur.

Les professionnels s'interrogent sur la pertinence du dispositif qui désengage pécuniairement les collectivités locales du sport professionnel au-delà de 1999.

L'article 78 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier vise à substituer progressivement, dans la gestion du sport professionnel, des ressources commerciales aux deniers publics, essentiellement communaux.

En application de cette disposition, jusqu'au 31 décembre 1999, les clubs dits professionnels, (groupements sportifs dégagant au moins 2,5 millions de francs de recettes sur les manifestations sportives et ayant une masse salariale d'un montant supérieur à 2,5 millions de francs, hors subventions et charges sociales), pourront continuer à bénéficier des aides des collectivités locales sous la forme exclusive de subventions contractualisées.

Dès l'an 2000, les collectivités locales ne seront donc plus autorisées à verser des subventions aux groupements sportifs professionnels. Le décret n° 96-71 du 24 janvier 1996, instituant une dégressivité rapide des plafonds, contraint les clubs à se préoccuper activement de leurs ressources extérieures.

L'analyse de l'évolution des sources de financement des clubs de football de division 1 (de 1990 à 1995) permet de constater une augmentation substantielle des recettes sur les droits de télévision. Cependant, il s'agit d'une ressource fragile : le sponsoring et la publicité ont chuté de 61 % entre 1994 et 1995.

La situation est moins favorable pour les clubs de basket, rugby, hockey sur glace, handball, volley-ball (visés directement par l'application de l'article 78) financés en grande partie par des subventions publiques et auxquels la croissance des recettes télévision n'a pas profité dans les mêmes proportions que pour le football.

Des aménagements à ces dispositions seront sans doute apportés après une large concertation avec le monde sportif. Votre rapporteur sera particulièrement attentif aux dispositions ayant une incidence sur les relations financières entre les collectivités locales et les associations sportives.

JUSTICE

Rapporteur spécial : **M. Hubert HAENEL**

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés pour la justice en 1997 progressent de 1,77 % et atteignent 23,892 milliards de francs. Cette stabilisation en francs constants succède à une augmentation de 6,04 % annoncée par la loi de finances initiale pour 1996. Relevons que la régulation budgétaire 1996 a toutefois amputé le budget de la justice de 306 millions de francs en dépenses ordinaires, de 215 millions de francs en autorisations de programme et de 15,5 millions de francs, en net (l'annulation de 88,5 millions de francs étant compensée par une ouverture de 73 millions de francs dans le projet de loi de finances rectificative) en crédits de paiement.

Ces amputations sont intervenues après un gel décidé au mois de février 1996 et qui a porté sur 416 millions de francs en dépenses ordinaires, 406 millions de francs en autorisations de programme et 86 millions de francs en crédits de paiement (soit 15 % des crédits de fonctionnement et 25 % des crédits d'équipement nouveaux).

Quoiqu'il en soit, la part du budget de la justice dans le budget de l'Etat devrait poursuivre sa très lente progression en passant de 1,506 % en 1996 à 1,511 % en 1997. Cette part, dans les budgets ministériels civils, devrait atteindre l'année prochaine 2,55 % contre 2,51 % en 1996.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de 1996 à 1997 :

(en millions de francs)

	1996	1997	1997/1996 (%)
Dépenses ordinaires			
Titre III			
Moyens des services	21 043,89	21 072,00	0,13
Titre IV			
Interventions publiques	329,47	1 527,32	363,57
Total dépenses ordinaires	22 087,54	22 599,33	2,32
Dépenses en capital			
Titre V			
Investissements exécutés par l'Etat			
(AP)	1 529,66	1 349,00	-11,81
(CP)	1 375,66	1 284,50	-6,63
Titre VI			
Subventions d'investissement accordées par l'Etat			
(AP)	10,00	8,00	-20,00
(CP)	4,00	8,00	100,00
Total dépenses en capital			
(AP)	1 619,54	1 357,00	-16,21
(CP)	1 379,66	1 292,50	-6,32
Total général	23 467,20	23 891,83	1,77

Il convient de souligner que la très forte progression de + 364 % du titre IV ("interventions publiques") s'explique par le transfert des crédits évaluatifs de l'aide juridique du chapitre 37-12 (titre III) au chapitre 46-12 (titre IV).

En 1995, première année d'application de la loi de programme sur la justice, l'accent fut mis sur les juridictions administratives. En 1996, la progression la plus nette fut celle des crédits de l'administration pénitentiaire. Le projet de loi de finances pour 1997 privilégie, quant à lui, les services judiciaires dont la part relative dans le budget de la justice (44,1 %) augmente alors qu'elle s'était réduite l'année dernière au profit de l'administration pénitentiaire ainsi que le montre le tableau ci-après :

(en millions de francs)

	Crédits de paiement LFI 1996	Part relative (en %)	Variation 1996/1995 (en %)	Crédits de paiement PLF 1997	Part relative (en %)	Variation 1997/1996 (en %)
Services judiciaires	10.086,30	42,97	4,57	10.535,90	44,10	4,46
Services pénitentiaires	6.903,20	29,41	9,02	6.776,90	28,37	-1,83
Administration centrale et services communs	3.228,10	13,75	5,65	3.239,40	13,56	0,35
Protection judiciaire de la jeunesse	2.464,10	10,50	5,50	2.500,20	10,46	1,47
Conseil d'Etat et juridictions administratives	627,30	2,67	3,87	677,10	2,83	7,94
Autres (1)	163,10	0,69	2,97	162,20	0,68	-0,55
Total justice	23.472,10	100,00	6,06	23.891,80	100,00	1,79

(1) Ordre de la Libération, Ordre de la Légion d'Honneur, Commission nationale de l'informatique
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques,
Budget civil de recherche et de développement.

Source : Ministère de la justice

II. LE PROGRAMME PLURIANNUEL POUR LA JUSTICE

Le montant des autorisations de programme prévues pour l'exécution de ce programme (loi de programme n° 95-9 du 6 juin 1995 relative à la justice) a été fixé à 8,1 milliards de francs :

- services judiciaires 4,5 milliards de francs
- administration judiciaire 3 milliards de francs
- protection judiciaire de la jeunesse 0,4 milliard de francs
- juridictions administratives 0,2 milliard de francs

Le "PPJ" a prévu la création de 5.760 emplois budgétaires pendant la période 1995-1999.

Ces créations d'emplois devraient permettre d'augmenter de 6.100 les effectifs disponibles :

- services judiciaires 1.400
- dont :*
- magistrats 300
- fonctionnaires 1.020
- magistrats exerçant à titre

<i>temporaire (en équivalent temps plein)</i>	<i>80</i>
- Conseil d'Etat et juridictions administratives	380
<i>dont :</i>	
• magistrats	180
• fonctionnaires	200
- Administration pénitentiaire	3.920
- Protection judiciaire de la jeunesse	400

Le Gouvernement a décidé d'étaler sur une année supplémentaire l'exécution des lois de programme. Pour la justice, cela implique une application de la loi de programme sur six budgets (1995 à 2000) au lieu de cinq (1995 à 1999).

Dans ce contexte, l'exécution de la loi de programme se présente de la manière suivante, s'agissant d'une part des créations d'emplois, d'autre part des équipements :

- sur les quatre grandes actions de la Chancellerie (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse et juridictions administratives), le PPJ prévoit donc de créer 5.760 emplois budgétaires. A l'intérieur de ces créations, 1.750 ont été réservées pour les budgets 1998 et 1999 : il s'agit des emplois pénitentiaires liés à l'ouverture du programme de construction "4.390" et des 1.200 places nouvelles en centres de semi-liberté.

Il aurait donc été souhaitable, au terme des budgets 1995, 1996 et 1997, de pouvoir afficher 2.005 créations d'emplois nets, soit 50 % de 4.010 emplois (5.760 - 1.750).

De fait, en dépit de l'étalement, les quatre grands secteurs Justice auront reçu, à la fin de l'année 1997 au titre du programme, 1.943 créations d'emplois nets, soit 48,5 % de l'ensemble.

Par secteur, ce taux d'exécution se répartit de la manière suivante :

- services judiciaires : 419 créations au titre du programme en trois ans sur 1.135 prévues au total (37 %), s'ajoutant aux 300 catégories C hors programme du budget 1996 ;

- administration pénitentiaire (hors emplois liées aux constructions futures) : 1.158 créations sur trois ans sur 2.170 prévues au total (53 %), dont 61 des 127 emplois pour le nouvel établissement pénitentiaire de REMIRE (Guyane) ;

- protection judiciaire de la jeunesse : 198 créations sur trois ans sur les 400 prévues au total (49,5 %), s'ajoutant aux emplois inscrits en 1997 pour

les unités d'encadrement éducatif renforcé (59, dont 25 par transfert d'emplois) ;

- juridictions administratives : 168 sur 305 prévues au total (55 %).

L'exécution du programme de créations d'emplois depuis 1995 est présenté dans le tableau ci-après :

Emplois disponibles justice <i>mesures en emplois imputées sur la loi de programme (PPJ)</i>	Mesures prévues au PPJ		PLI 1995	LFI 1996	PLF 1997	Total obtenu sur 3 ans (95+96+97)
	Sur cinq ans	En moyenne annuelle				
Services judiciaires						
Magistrats - créations budgétaires	300	60	60	60	30	150
Fonctionnaires - créations budgétaires	835	167	23	168	78	269
Fonctionnaires - levée de gel	185	37	185	-	-	185
Magistrats à titre temporaire - vacations	80	16	16	16	-	32
Sous total services judiciaires <i>(dont créations budgétaires)</i>	1.400 <i>(1.135)</i>	280 <i>(227)</i>	284 <i>(83)</i>	244 <i>(228)</i>	108 <i>(108)</i>	636 <i>(419)</i>
Administration pénitentiaire						
Ouverture REMIRE (Guyane)	0	0	0	0	61	61
Encadrement des détenus dans le parc actuel	1.400	280	420	364	3	787
"4000" places nouvelles et 2 MCPE, s'ajoutant aux emplois nécessaires pour l'ouverture de 800 places nouvelles nettes outre- mer	1.450	290	0	0	0	0
1200 places nouvelles en CSL	300	60	0	0	0	0
Doublement des effectifs en milieu ouvert	770	154	130	130	50	310
Sous-total administration pénitentiaire <i>(tout en créations budgétaires)</i>	3.920	784	550	494	114	1.158
Protection judiciaire de la jeunesse						
Sous-total PPJ <i>(tout en créations budgétaires)</i>	400	80	90	107	1	198
TOTAL EMPLOIS CHANCELLERIE <i>(dont créations budgétaires)</i> <i>(dont levée de gel)</i> <i>(dont équiv. temps pleins sur vacations)</i>	5.720 (5.455) (185) (80)	1.144 (1.091) (37) (16)	924 (723) (185) (16)	845 (829) - (16)	223 (223) - -	1.992 (1.775) pm (32)
Conseil d'Etat et juridictions administratives						
Magistrats - créations	105	21	22	20	16	58
Magistrats - sumombres temporaires	75	15	15	15	11	41
Fonctionnaires - créations	200	40	45	35	30	110
Sous-total Conseil d'Etat <i>(dont créations budgétaires)</i>	380 <i>(305)</i>	76 <i>(61)</i>	82 <i>(67)</i>	70 <i>(55)</i>	57 <i>(46)</i>	209 <i>(168)</i>
TOTAL EMPLOIS JUSTICE <i>(dont créations budgétaires)</i>	6.100 <i>(5.760)</i>	1.220 <i>(1.152)</i>	1.006 <i>(790)</i>	915 <i>(884)</i>	280 <i>(269)</i>	2.201 <i>(1.943)</i>

- s'agissant des équipements, la loi de programme a prévu une enveloppe de 8.500 millions de francs en autorisations de programme.

Sur les trois années 1995, 1996 et 1997, 4.528 millions de francs ont été inscrits dans les lois de finances 1995 et 1996 et dans le projet de loi de finances pour 1997, soit 55,9 % de l'ensemble.

Les services ont été dotés de la manière suivante :

- services judiciaires : 3.246 millions de francs sur 4.500 millions prévus (72,1 %) ;
- services pénitentiaires : 922 millions de francs sur 3.000 millions prévus (30,7 %) ;
- protection judiciaire de la jeunesse : 240 millions de francs sur 400 millions prévus (60 %) ;
- juridictions administratives : 120 millions de francs sur 200 millions prévus (60 %).

Le taux d'exécution relativement faible constaté pour l'administration pénitentiaire s'explique par le fait que les constructions des nouvelles places de détention (classiques, maisons centrales à effectifs réduits, centres de semi-liberté) s'effectueront pour l'essentiel dans la seconde partie de l'exécution du programme.

En revanche, "l'avance" enregistrée par les juridictions tient à ce que plusieurs projets étaient prêts, dès le commencement de l'exécution du programme, à être lancés en études ou en travaux compte tenu des schémas directeurs mis au point au début des années 1990.

PPJ/Équipement (en millions de francs)	Crédits prévus par la loi de programme (autorisation de programme)	Crédits inscrits à ce jour en LFI au titre du PPJ			
		LFI 95	LFI 96	PLF 97	Total inscrit en 3 ans
Services judiciaires	4.500,00	1.192,04	1.153,96	900,00	3.246,00 (72,1%)
Rénovation du parc pénitentiaire actuel	900,00	181,00	199,00	175,00	555,00
Programme spécial de constructions ("4390")	2.100,00	76,00	118,00	129,00	323,00
Construction/aménagement de 1200 places CLS ;		5,00	10,00	29,00	44,00
Total services pénitentiaires	3.000,00	262,00	327,00	333,00	922,00 (30,7%)
Protection judiciaire de la jeunesse	400,00	80,00	80,00	80,00	240,00 (60%)
Sous-total CHANCELLERIE	7.900,00	1.534,04	1.860,96	1.313,00	4.408,00 (55,8%)
CONSEIL D'ETAT	200,00	40,00	40,00	40,00	120,00 (60%)
TOTAL GENERAL JUSTICE	8.100,00	1.574,04	1.600,96	1.353,00	4528,00 (55,9%)

III. LES GRANDS SECTEURS

A. LES SERVICES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les crédits qui leur sont alloués progressent de 0,35 % pour atteindre 3,2 milliards de francs, soit 14 % de l'ensemble. Il est prévu 43 suppressions d'emplois et la création par transformation d'un emploi de sous-directeur d'administration centrale affecté au Casier judiciaire national.

Les crédits "informatique" enregistrent une diminution de 12,3 %, après une réduction du même ordre dans la loi de finances initiale pour 1996. Ceci s'explique par l'achèvement du plan intérimaire de 1992 et le recentrage des dotations sur un seul grand projet, le projet de gestion informatique des détenus en établissement (GIDE).

L'effectif budgétaire de magistrats de l'administration centrale (MACJ) était de 154 au 1er septembre 1996 et se décomposait en 18 premiers substitués et 136 substitués.

Les magistrats exercent au ministère de la justice des fonctions analogues à celles exercées par les administrateurs civils dans les autres départements : chef de bureau, rédacteur, etc...

Certains de ces magistrats assurent la gestion du corps des magistrats ainsi que de corps dont l'activité est directement liée à celle des magistrats (greffiers, éducateurs, personnels de l'administration pénitentiaire...) tout en participant à la gestion des moyens matériels de l'institution judiciaire.

D'autres exercent des activités à dominante juridique, telle que la préparation de projets de lois et décrets et de leurs circulaires d'application à destination des juridictions.

Quelques MACJ exercent une activité quasi juridictionnelle avec l'instruction des dossiers de grâce et de nationalité.

Malgré un développement très important de l'activité de la Chancellerie dans tous les domaines (production législative, affaires internationales, modernisation de la gestion...), le nombre de MACJ est resté constant depuis plusieurs années.

Il convient aussi de noter le faible nombre d'emplois du premier grade par rapport à celui des emplois du second grade, ce qui rend souvent malaisé le développement d'une véritable carrière dans l'administration

centrale des magistrats qui y sont affectés et provoque une "rotation" importante des effectifs.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du nombre des MACJ du ministère de la justice depuis 1981 :

Années	MACJ	Grades
1981	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1982	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1983	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1984	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1985	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1986	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1987	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1988	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1989	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1990	152	- dont 19 premiers substituts et 133 substituts
1991	151	- dont 18 premiers substituts et 133 substituts
1992	148	- dont 18 premiers substituts et 130 substituts
1993	150	- dont 18 premiers substituts et 132 substituts
1994	150	- dont 18 premiers substituts et 132 substituts
1995	153	- dont 18 premiers substituts et 135 substituts
1996	154	- dont 18 premiers substituts et 136 substituts
1997	153	- dont 17 premiers substituts et 136 substituts

Les MACJ se répartissent de la manière suivante :

Affectation	Pourcentage de MACJ en 1996
Direction des services judiciaires	15,63 %
Direction des affaires civiles et du sceau	25 %
Direction des affaires criminelles et des grâces	24,38 %
Service des affaires européennes et internationales	12,50 %
Direction de l'administration pénitentiaire	9,38 %
Direction de la protection judiciaire de la jeunesse	6,25 %
Direction de l'administration générale et de l'équipement	6,25 %
Inspection générale des services judiciaires	0,63 %
TOTAL	100 %

Votre rapporteur soulignera l'importance des mises à disposition dans l'administration centrale du ministère de la justice. Au 1er septembre 1996, la situation se présentait comme l'indique le tableau ci-dessous.

Catégorie	Emplois budgétaires 1996 corps d'adm. centrale	Mises à disposition à partir de l'adm. cent. vers les serv. déc. ou serv. rattachés	Mises à disposition à partir de l'adm. cent. vers d'autres adm.	Total des mises à dispos. à partir de l'adm. cent.	Total des mises à dispos. à partir de l'adm. cent. en %	Mises à dispos. vers l'adm. cent. par d'autres adm.	Mises à dispos. par d'autres directions du ministère de la justice	Total mises à disposition vers adm. cent.	Total mises à disposition vers l'adm. cent. en %
Magistrats	171	1	0	1	0,58	0	0	0	0,00
Catégorie A	256	4	5	9	2,75	19	88	107	32,72
Catégorie B	291	2	1	3	0,88	0	84	84	24,63
Catégorie C	729	8	1	9	1,23	1	247	248	34,02
Militaires	22	0	0	0	0,00	19	0	19	86,36
Contractuels	216	13	3	16	7,41	1	31	12	5,56
TOTAL	1.685	28	10	38	2,10	40	430	470	26,02

B. LES SERVICES JUDICIAIRES

Leurs crédits progressent de 4,46 % et devraient représenter 10.535 millions de francs.

Le projet de budget prévoit, au titre du PPI, la création de trente emplois de magistrats et de 147 emplois de greffes uniquement en catégorie C.

En revanche, sont supprimés 69 emplois de greffiers ainsi que 12 emplois de catégorie B et C.

Les créations nettes d'emplois de fonctionnaires dans les services judiciaires sont ainsi de 66.

Ces choix n'ont pas été sans émouvoir les personnels des greffes qui jugent les suppressions annoncées difficilement conciliables avec la politique mise en place depuis quelques années à partir du constat de l'insuffisance du nombre des greffiers de catégorie B pour assister les magistrats à l'audience. A preuve, le plan de transformation sur cinq ans de 1.200 emplois de catégorie C en emplois de catégorie B mis en place en 1991. Les personnels des greffes estiment que le bon ratio dans les services judiciaires serait de "un fonctionnaire de catégorie B" et de "deux fonctionnaires de catégorie C" pour chaque magistrat.

D'autre part, 3,8 millions de francs de crédits de vacances permettront le recrutement de cent assistants de justice ce qui ne peut que réjouir le Sénat qui fut à l'origine, rappelons-le, de cette initiative.

Sur le plan indemnitaire et statutaire, le projet de budget prévoit un crédit de 2,2 millions de francs pour achever le plan de repyramidage du corps des greffiers des cours et tribunaux (79 emplois sont concernés).

Un effort sera exigé, en revanche, des juridictions sur les dotations de fonctionnement courant (- 1,4 %). Sur les 1.207 millions de francs de crédits de fonctionnement destinés aux juridictions, 77 millions de francs devraient être consacrés au programme de mise aux normes de sécurité des bâtiments et 19 millions de francs à l'entretien des nouveaux bâtiments entrés en service en 1996 et 1997.

Les frais de justice représenteront 1.519 millions de francs, soit une progression de + 7,8 % après une augmentation de 7,6 % en 1996.

La dotation d'aide juridique atteindra 1.214 millions de francs, soit + 11,9 % par rapport à l'année dernière.

S'agissant des investissements, le projet de budget prévoit l'inscription d'une enveloppe de 884,5 millions de francs en autorisations de programme (- 21 % par rapport à 1996) pour l'équipement des juridictions. Cette dotation se répartirait de la manière suivante :

- les autorisations de programme affectées aux constructions neuves et aux opérations lourdes de rénovation prévues au programme pluriannuel d'équipement judiciaire (590 millions de francs) ;

- les autorisations de programme affectées aux opérations déconcentrées de construction, de rénovation et de restructuration (294,5 millions de francs).

On relèvera la progression sensible des crédits de paiement : 896,8 millions de francs au lieu de 732,8 millions de francs en 1996, soit une progression de 22,4 %. L'augmentation de ces crédits devrait permettre de rattraper légèrement le report de plusieurs opérations d'équipement intervenu en 1996.

Enfin, si les nouveaux palais de justice de Caen, de Montpellier et de Nanterre ont été mis en service en 1996, l'achèvement des travaux engagés à Aix-en-Provence et à Béthune ainsi que l'engagement d'opérations pour les nouveaux palais de justice d'Avesnes-sur-Helpe, Avignon, Bourgoin-Jallieu, Fort-de-France, Narbonne et enfin Pontoise devraient intervenir en 1997.

C. LES SERVICES PENITENTIAIRES

Les crédits des services pénitentiaires devraient atteindre 6.777 millions de francs, en diminution de 1,8 % par rapport à l'année dernière.

Les dépenses ordinaires augmentent de 1,5 %, tandis que les crédits de paiement enregistrent une baisse de 42,9 %, les autorisations de programme diminuant, pour leur part, de 3,7 %.

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit la création de 211 nouveaux emplois et la suppression de 44 emplois, soit 167 créations nettes d'emplois.

127 nouveaux emplois sont destinés au centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane, tandis que 37 renforceront les moyens du "milieu ouvert" (20 emplois de chef de service d'insertion et de probation et 17 emplois de conseiller d'insertion et de probation).

Notons le maintien d'une autorisation de recrutement en surnombre de 150 emplois de personnels de surveillance.

Par ailleurs, les personnels de surveillance des établissements pénitentiaires bénéficieront de l'amélioration de leur retraite par la "bonification du cinquième" (bonification d'annuités à raison d'une annuité pour cinq années de services effectifs, dans la limite de cinq annuités). L'incidence financière de cette mesure est évaluée à 2 millions de francs pour 1996 et devrait atteindre 68 millions de francs par an, à partir de l'an 2000.

On ne peut que se réjouir de voir enfin satisfaite une revendication ancienne des personnels de surveillance dont la motivation ne pourra qu'être renforcée.

Les crédits d'équipement devraient atteindre 337 millions de francs en autorisations de programme (- 1,8 %) et 297 millions de francs en crédits de paiement (- 42,9 %).

Les acquisitions foncières et la poursuite des études pour le plan de construction de **4.390 places nouvelles de détention** (169 millions de francs) devraient être réalisées en 1997, ainsi que la poursuite du programme d'ouverture de 1.200 places en centre de semi-liberté (29 millions de francs).

Une dotation de 13 millions de francs sera également consacrée à l'engagement ou à la poursuite d'opérations de rénovation notamment dans les quartiers de détention des mineurs.

Signalons enfin que l'enveloppe du budget consacrée à la santé des détenus devrait être augmentée de 36 millions de francs.

D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Les crédits des services de la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de budget 1997 enregistrent une augmentation de 1,5 %, après, notons-le, une progression de 5,5 % en 1996.

Il est prévu la création de 65 emplois, dont 25 par transformation d'emplois en provenance des services judiciaires (12 emplois) et des services pénitentiaires (13 emplois).

On note en revanche la suppression de 5 emplois, soit au total une création nette d'emplois de 60.

Ces nouveaux emplois seront affectés aux unités à encadrement éducatif renforcé (UEER).

Au nombre de cinquante, ces institutions, dont vingt devraient être mises en service dès la fin de cette année, auront une capacité d'hébergement de 250 places. Les services éducatifs auprès des tribunaux devraient également bénéficier d'un renforcement de leurs effectifs.

Enfin, signalons que 80 millions de francs d'autorisations de programme et 52 millions de francs de crédits de paiement sont destinés à la création de nouveaux foyers à Chartres, Bourges, Rouen, Metz, Dijon et Strasbourg, ainsi qu'à la mise en service de places nouvelles dans les foyers existants.

E. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le budget des juridictions administratives (le Conseil d'Etat, cinq cours administratives d'appel et trente-cinq tribunaux administratifs) devrait atteindre en 1997, 677 millions de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, soit une progression de 7,9 % par rapport à l'année dernière.

Les dépenses ordinaires augmentent de 5 %, pour s'établir à 636 millions de francs, tandis que les crédits de paiement des opérations en capital progressent de 64 % (41 millions de francs).

Les autorisations de programme demeurent, quant à elles, stables (40 millions de francs).

Il sera créé seize emplois de magistrats dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et trente emplois de fonctionnaires, dont six au Conseil d'Etat, soit un total de 46 nouveaux emplois.

Les dotations de fonctionnement courant des juridictions progressent de + 6,6 %, même si le budget "informatique" enregistre une baisse de - 19,4 %.

Les crédits d'investissement devraient permettre l'achat et l'aménagement du bâtiment de la nouvelle cour administrative d'appel de Marseille, de même que l'engagement et la poursuite des opérations d'aménagement des juridictions de Lyon et de Lille.

Au 31 décembre 1996, on devrait dénombrer 217 membres du Conseil d'Etat, 309 fonctionnaires travaillant au Conseil d'Etat, 641 magistrats et 895 personnels de greffes dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

En dépit d'une amélioration notable de la "productivité" des juridictions administratives, les délais moyens de jugement restaient manifestement trop longs en 1995 ainsi que le montre les deux tableaux ci-après pour les trois années 1993, 1994 et 1995.

Activités contentieuses

	1993	1994	1995
Nombre d'affaires enregistrées			
Tribunaux administratifs	94 189	94 744	106 434
Cours administratives d'appel	7 553	9 435	12 121
Conseil d'Etat	10 927	9 167	12 447
Nombre de décisions rendues			
Tribunaux administratifs	94 230	96 371	99 664
Cours administratives d'appel	6 871	6 811	8 918
Conseil d'Etat	10 592	12 844	12 426

	1993	1994	1995
Nombre d'affaires en cours			
Tribunaux administratifs	183 747	182 757	189 203
Cours administratives d'appel	8 249	10 963	14 128
Conseil d'Etat	23 456	19 693	19 790
Délai moyen de jugement			
Tribunaux administratifs	1 à 11 mois	1 à 10 mois	1 à 10 mois
Cours administratives d'appel	1 à 2 mois	1 à 7 mois	1 à 7 mois
Conseil d'Etat	2 à 2 mois	1 à 6 mois	1 à 7 mois

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Si l'on part du principe que les moyens mis depuis un certain nombre d'années à la disposition de la justice sont globalement à la mesure de l'enjeu, alors le budget de 1997 peut apparaître, dans le contexte budgétaire actuel, comme relativement satisfaisant.

Une augmentation du budget global de près de + 2 % – et même + 4,5 % pour les services judiciaires – des créations d'emplois – 30 magistrats, près de 150 greffiers – qui font de la Chancellerie le seul secteur "régalien" qui verra en 1997 ses effectifs renforcés, un taux d'exécution convenable, en dépit de l'étalement sur une année supplémentaire, d'un programme pluriannuel qui devrait représenter, sur une durée de cinq ans, un appoint de plus de 8 milliards de francs (soit un tiers du budget 1997) et plus de 6.000 emplois (dont 300 magistrats, soit 5 % de l'effectif actuel) : tous ces éléments pourraient constituer des motifs de satisfaction, de même d'ailleurs que la prise en compte récente d'un certain nombre de propositions de réforme émanant du Parlement, et singulièrement de la Haute Assemblée, à travers ses commissions de contrôle et ses missions d'information.

Citons-en quelques unes, ne serait-ce que pour démontrer que le travail de réflexion du Parlement sur le fonctionnement de la justice n'a pas

été inutile : l'institution de magistrats exerçant à titre temporaire ; le recrutement de conseiller de cour d'appel en service extraordinaire ; le développement des maisons de justice ; l'évolution de la conciliation et de la médiation civiles ; l'assouplissement des conditions d'affectation des magistrats "placés" auprès des chefs de cour d'appel ; le recrutement d'assistants de justice, la possibilité pour les juges du tribunal de grande instance de procéder à des audiences foraines dans les tribunaux d'instance ; la dévolution aux greffiers en chef de délégations de compétence ; la généralisation du traitement "en temps" réel des affaires par les parquets.

En dépit de ces progrès pourtant significatifs, on a le sentiment que le profond malaise qui affecte le monde judiciaire ne se résorbe pas, voire s'amplifie.

Le Garde des Sceaux a eu bien raison lors du récent débat au Sénat sur les moyens de la justice de reconnaître que "la solution ne peut être seulement quantitative".

Le malaise, selon toute vraisemblance, est généré par l'incompréhension qui s'aggrave entre d'une part, les citoyens et leur justice, d'autre part la justice et les autres composantes de la puissance publique.

Chez les citoyens – les récentes enquêtes d'opinion confirment les résultats du sondage que nous avons nous-mêmes sollicité lors de la commission de contrôle sur le fonctionnement de la justice judiciaire en 1991 – prévaut tout simplement le sentiment que la **justice ne fait pas son travail** : les délais de jugement des juridictions judiciaires et administratives sont anormalement longs ; seuls 20 % des faits constitutifs d'infractions ou "ressentis" comme tels font l'objet de poursuites par les parquets.

Dans les autres services de l'Etat - en particulier au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Défense dont dépendent hiérarchiquement les services de police judiciaire – , on s'obstine à refuser aux juges une véritable maîtrise sur les moyens dont ils disposent pour accomplir leurs tâches.

Dans le monde judiciaire lui-même, désarroi et désenchantement sont à la mesure du **discrédit** dont souffre la justice. "Justice sinistrée", "justice à l'abandon", "embolie", "asphyxie", "paralysie" de la justice sont autant de constats dressés par tous ceux qui ont bien voulu se pencher sérieusement sur les problèmes de l'institution judiciaire au cours des dernières années.

Les diagnostics les plus récents corroborent les conclusions des expertises réalisées il y a cinq ans sans qu'aucune conséquence n'en ait été véritablement tirée.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'appeler de ses vœux une réforme profonde, non seulement des méthodes mais aussi de l'architecture même de la justice.

Il convient de revoir aujourd'hui les structures, leur dimension et le périmètre de leurs attributions.

De fait, la réorganisation nécessaire passe par des réformes du type de celles que M. Michel Debré fit adopter pour adapter la justice d'alors à la France de 1958.

La **reconstruction de notre justice** sur des bases adaptées aux exigences du temps sera seule de nature à faire évoluer les mentalités et dissiper les doutes quant à la capacité même de l'Etat à assumer pleinement une responsabilité "régalienne" que nul ne lui conteste par ailleurs. L'opinion, n'en doutons pas, est prête à accepter des réformes profondes, plus, elle les attend non sans impatience.

Il ne s'agit pas de faire "table rase" du passé. Il importe, tout au contraire, d'asseoir les nouvelles règles sur les résultats des réflexions menées en toute sérénité sur le sujet, notamment au Parlement.

Votre rapporteur spécial pense, en particulier, aux solutions retenues par la récente mission d'information de la commission des lois du Sénat pour un **traitement spécifique du contentieux répétitif dit "de masse"**, qui asphyxie, littéralement, nos juridictions.

Il rappellera, également, la proposition de la mission parlementaire sur la "justice de proximité" préconisant la transformation du tribunal d'instance en juridiction de droit commun à laquelle seraient dévolus d'importants blocs de compétence ; l'objectif étant de faire de ces juridictions les points d'appui de la présence du dispositif judiciaire sur l'ensemble du territoire national.

Comment ne pas songer, encore, à l'indispensable clarification des relations entre les parquets et les juges d'instruction, d'une part, les officiers et agents de police judiciaire d'autre part.

Au reste, contrairement à ce que certains pourraient penser, des changements importants, attendus depuis des années, peuvent entrer dans les textes et dans les faits.

A preuve, la réforme issue de la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, adoptée par le Congrès du Parlement, et de la loi organique du 5 février 1994 (votre rapporteur spécial eut l'honneur de rapporter, pour le Sénat, ces deux textes), dont l'objet fut d'assurer au Conseil supérieur de la magistrature

une entière maîtrise sur la carrière des magistrats du siège et de le doter de pouvoirs accrus sur celle des magistrats du parquet.

Dans son rapport écrit, votre rapporteur spécial jugera, au demeurant, utile de dresser un bilan de l'activité du Conseil supérieur (qui aura fêté ses cinquante ans le 27 octobre dernier) après l'important remaniement dont il a fait l'objet.

A preuve, dans un registre beaucoup plus "minimaliste" mais néanmoins significatif, la création, il y a moins de deux ans, au ministère de la justice, d'un "bureau de police judiciaire", embryon de ce qui pourrait, peut-être, devenir demain un véritable service chargé de "cogérer" avec le ministère de l'intérieur les personnels qui exercent des fonctions de police judiciaire.

De grands chantiers sont donc devant nous. De nombreuses "pistes" ont d'ores et déjà été ouvertes par le Parlement et par les magistrats eux-mêmes. La contribution souvent soulignée du Sénat à ces réflexions ne fait que traduire la démarche tout à la fois sereine et tenace qui caractérise notre assemblée.

Plus que jamais, il importe de maintenir notre effort.

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits demandés au titre de l'Outre-mer atteignent pour 1997 (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) **4,86 milliards de francs**, soit **un montant à peu près identique** à celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1996.

Le total des autorisations de programme subit en revanche une baisse sensible (- 8,7 %) et descend à 1,95 milliard de francs.

**Budget de l'Outre-mer
Présentation des crédits par nature**

(en millions de francs)

Nature des dépenses	Budget voté de 1996	Loi de finances pour 1997	Progression LF197/LF196 en %
Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Titre III - Moyens des services	987,47	1.002,32	+ 1,5 %
Titre IV - Interventions publiques	2.204,11	2.578,19	+ 17,0 %
Total des dépenses ordinaires	3.191,58	3.580,51	+ 12,2 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	41,35	31,14	- 24,7 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.625,94	1.250,65	- 23,1 %
Total des crédits de paiement	1.667,29	1.281,79	- 23,1 %
Total DO + CP	4.858,87	4.862,30	+ 0,1 %
Autorisations de programmes			
Titre V - AP	39,00	30,47	- 21,9 %
Titre VI - AP	2.097,19	1.919,40	- 8,5 %
Total des autorisations de programme	2.136,19	1.949,87	- 8,7 %

Comme l'analyse par action le révèle ci-après, cette stabilisation en valeur du budget de l'Outre-mer recouvre de fortes variations, essentiellement dues:

- à la poursuite de la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) ;

- à l'étalement sur un exercice complémentaire du financement des engagements contractuels de l'Etat, dans le cadre des différents contrats de plan et de développement ;

- à la disparition de la section décentralisée du FIDOM.

B. MESURES NOUVELLES PAR ACTION

**Budget de l'Outre-mer
Présentation des crédits par action**

Actions	Montant (millions de francs)		Variation 1997/1996 (%)	Part dans le total en 1997 (%)
	1996	1997		
01 - Administration générale				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	990,38	1.005,0	+ 1,5 %	20,7 %
• Autorisations de programme	18,0	17,0	- 5,6 %	0,9 %
02 - Collectivités locales				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	221,89	186,0	- 16,2 %	3,8 %
• Autorisations de programme	67,6	9,9	- 85,4 %	0,5 %
03 - Développement social et économique				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	3.646,60	3.671,30	+ 0,7 %	75,5 %
• Autorisations de programme	2.050,59	1.922,97	- 6,2 %	98,6 %
TOTAL				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	4.858,87	4.862,30	+ 0,1 %	100 %
• Autorisations de programme	2.136,19	1.949,87	- 8,7 %	100 %

1. Administration générale du ministère de l'Outre-mer

Les dotations regroupées sous la rubrique "Administration générale" recouvrent :

- les crédits de l'administration centrale et des services extérieurs de l'outre-mer, soit :

- les frais de personnel : rémunérations et indemnités du ministre, des membres du cabinet, des personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'outre-mer ;

- les crédits de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'outre-mer ;

- les crédits d'équipement et de gros entretien du patrimoine immobilier en administration centrale et dans les services déconcentrés de l'Etat dans les territoires d'outre-mer ;

- les pensions et allocations diverses, soit :

- la participation aux charges de pensions pour tous les personnels relevant du ministère de l'outre-mer ainsi que le fonds des ouvriers de l'Etat ;

- les prestations et versements facultatifs à caractère social.

- les frais de contentieux et de réparations civiles, inscrits sur le chapitre évaluatif "37-91" ;

- la participation à l'assistance et à la solidarité vis à vis des victimes de calamités publiques.

En conséquence, les lignes concernées recouvrent la quasi-totalité des crédits du titre III (Moyens des services) ainsi qu'une part importante (autour de 55 %) des dotations du titre V (Investissements exécutés par l'Etat).

Leur montant s'établit à un peu plus d'1 milliard de francs dans le projet de loi de finances pour 1997, en progression de 1,5 % par rapport à celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1996.

Les dépenses ordinaires, correspondant pour l'essentiel aux **dépenses de personnel et de fonctionnement**, passent de 972,2 millions de francs à 988 millions de francs. Cette majoration de 1,6 % des crédits est toutefois essentiellement imputable à trois postes dont deux constituent des **transferts** au profit du budget de l'Outre-mer :

- Une enveloppe de 8,43 millions de francs est transférée, en dépenses de personnel et de fonctionnement, du budget de la Défense. Cette dotation correspond à la prise en charge sur le budget de l'Outre-mer de 42 emplois relevant de l'unité du service militaire adapté (SMA) installée à Papeete.

- Un second transfert, de 2 millions de francs, est effectué depuis le budget des Charges Communes pour la couverture des frais d'affranchissement du courrier interadministratif précédemment admis en franchise postale.

- **La délocalisation de l'administration des Terres Australes et Antarctiques Françaises à la Réunion**, prévue pour le courant de 1997, justifie une majoration de 2,35 millions de francs des chapitres de rémunération. Cette somme correspond au coût de la surrémunération qui devra être versée à des fonctionnaires qui résidaient jusqu'à présent en métropole.

Compte non tenu des transferts susmentionnés, les moyens de fonctionnement des services sont reconduits globalement en francs courants.

Quant aux dépenses de personnel, leur progression tendancielle est contrariée par la **suppression nette de 12 emplois** à structure constante (c'est-à-dire hors transferts d'autres ministères, hors application des dispositions de la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à leur disposition et hors suppression d'emplois liées à l'amélioration de l'encadrement des préfectures des départements d'outre-mer).

L'effectif total du ministère de l'outre-mer est ainsi réduit de 0,2 % (0,4 % hors appelés du contingent) pour une économie totale légèrement supérieure à 2 millions de francs.

S'agissant enfin des **investissements exécutés par l'Etat** (chapitre 57-91), le recul des autorisations de programme de 18 millions de francs à 17 millions de francs recouvre des mouvements contradictoires :

- Un relèvement sensible des dotations destinées au gros équipement de l'administration centrale (de 1,5 million de francs à 2,5 millions de francs) ainsi que des dotations au SMA dans les territoires d'outre-mer (de 1 million de francs à 2 millions de francs).

S'agissant de l'administration centrale, le gain constaté en autorisations de programme doit être resitué dans le contexte des cinq derniers exercices, caractérisés par une amputation moyenne annuelle des moyens d'engagement de l'ordre de 20%. Le supplément obtenu pour 1997 devrait permettre d'entamer la réfection des toitures de l'hôtel du ministre, rue Oudinot.

Quant à l'effort supplémentaire consenti pour le SMA dans les TOM, il concerne l'unité susmentionnée basée à Papeete.

Par ailleurs, un crédit de 200.000 francs en autorisations de programme et crédits de paiement est dégagé pour les travaux d'installation du SMA en métropole, à Périgueux.

- Une reconduction des dotations pour l'équipement administratif des territoires d'outre-mer et celui de Saint-Pierre et Miquelon (respectivement 3,3 millions de francs et 200.000 francs en autorisations de programme).

- Une chute de plus du quart des autorisations de programme et des crédits de paiement consacrés aux dépenses d'équipement du service militaire adapté dans les départements d'outre-mer, avec respectivement 8,8 millions de francs et 9,23 millions de francs demandés en 1997, au lieu de 12 millions de francs et 13,14 millions de francs en 1996.

Cette réduction des moyens est justifiée par l'arrivée à leur terme de diverses opérations d'investissement.

2. Subventions aux collectivités locales d'Outre-mer

Les dépenses de cet agrégat regroupent :

- les subventions de caractère obligatoire et facultatif en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer ;

- les subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer ;

- les subventions aux sections décentralisées du FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer) et du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social).

Le montant global de ces subventions est fixé, pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement à 186 millions de francs, en diminution de 16,2% par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. **L'amputation des dotations est beaucoup plus accentuée s'agissant des autorisations de programme**, réduites de plus de 85 %, qui ne s'établissent ainsi qu'à 9,9 millions de francs.

Cette situation est très largement le fruit de la **suppression, à compter de l'exercice 1997, de la section décentralisée du FIDOM** (chapitre 68-03 "Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer - Sections régionale et départementale").

Le chapitre concerné était doté, en loi de finances initiale pour 1996, de 55 millions de francs en autorisations de programme. Celles-ci tombent donc à zéro, en 1997, et les crédits de paiement correspondants (33,3 millions de francs au lieu de 67,2 millions de francs) sont ceux nécessaires à la couverture d'opérations engagées antérieurement au 1er janvier 1997.

En revanche, les autorisations de programme de la section décentralisée du FIDES ¹ sont strictement reconduites en francs courants et s'établissent, dans le projet de loi de finances initiale pour 1997, comme en loi de finances pour 1996, à 4,9 millions de francs.

Compte tenu de la décreue importante enregistrée jusqu'en 1996 par les autorisations de programme de ce chapitre ainsi que du niveau des reports de crédits de paiement lié aux difficultés de réalisation des investissements prévus, les crédits de paiement du chapitre 68-92 (section des territoires du FIDES) subissent une baisse sensible, passant de 8,45 millions de francs en loi de finances initiale pour 1996 à 2,95 millions de francs dans le présent projet de loi de finances.

Enfin, le chapitre 67-51 "Travaux divers d'intérêt local", traditionnellement faiblement doté à l'étape de la confection du budget (5 millions de francs d'autorisations de programme demandées contre 7,7 millions de francs en 1997), a vocation à "s'étoffer" après le passage du budget devant le Parlement.

S'agissant des **subventions de fonctionnement** (et non plus d'équipement) aux budgets des collectivités locales d'outre-mer, la progression des dotations est de près de 2 %, celles-ci atteignant 146,35 millions de francs. Cette évolution, qui en tout état de cause ne permet pas de combler les pertes enregistrées sur le titre VI, recouvre en fait des situations disparates.

En premier lieu, le chapitre 41-51 "Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer" bénéficie d'une simple reconduction, en francs courants, des dotations inscrites en loi de finances pour 1996, à hauteur de 29,1 millions de francs, essentiellement afin de compenser les pertes liées aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ensuite, le chapitre 41-52 "Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes des départements d'outre-mer" n'est plus doté que pour un montant insignifiant (80.000 francs) dans le présent projet de loi de finances alors que les crédits correspondants s'élevaient à 1,2 million de francs en loi de finances pour 1996. Le chapitre concerné à toutefois vocation, lui aussi, à être alimenté, en fonction des besoins, soit au terme de la discussion budgétaire, soit en cours d'exercice.

¹ Chapitre 68-92 "Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section des territoires)".

Enfin, le chapitre de subventions de fonctionnement, de loin de plus important, celui contenant les apports aux **budgets locaux des territoires d'outre-mer (chapitre 41-91)**, est en progression de 3,5 %, avec un montant de crédits demandés de 117,17 millions de francs.

Cette majoration non négligeable procède elle aussi pour l'essentiel d'importantes variations de sens contraires :

- La subvention au budget des Terres australes et antarctiques françaises (article 21) est exactement amputée de 15 % de son montant inscrit en loi de finances pour 1996, ce qui correspond à la consolidation intégrale du "gel" des crédits budgétaires décidé au printemps dernier. Elle ne s'établit plus ainsi qu'à 47,8 millions de francs.

- En sens inverse, l'Etat verse au Territoire de Nouvelle-Calédonie une enveloppe de 5,8 millions de francs affectée au fonds intercommunal de péréquation (FIP).

Le FIP-fonctionnement, prélevé sur les recettes fiscales du Territoire à hauteur de 15 % de ces recettes, est attribué aux communes de Nouvelle-Calédonie. A la suite d'un contentieux, gagné par certaines communes du territoire, sur la définition de l'assiette de prélèvement, l'Etat a dû abonder le FIP.

L'enveloppe inscrite sur le chapitre 41-91 correspond à la compensation versée gracieusement par l'Etat aux communes qui n'avaient pas formé de recours dans le cadre du contentieux susmentionné. Elle représente le deuxième tiers du dédommagement promis.

- Parallèlement, la dotation de compensation versée par l'Etat au territoire de Polynésie française au titre de son fonds intercommunal de péréquation est ajustée à la hausse, passant de 48,55 millions de francs à 52,05 millions de francs.

Cette majoration est la conséquence des dispositions de l'article 12 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française qui prévoient qu'en 1997 la contribution de l'Etat aux ressources des communes sera égale à deux quinzièmes de la quote-part versée la même année par le territoire au fonds intercommunal de péréquation.

- Enfin, la mise en place de la convention Etat-Mayotte, prévue sur la période 1995-1998 par la loi Perben du 25 juillet 1994, justifie l'ajout d'un nouvel article au chapitre 41-91, doté, l'année prochaine, de 3,6 millions de francs. Cette somme couvre les trois premières années de la convention, soit 1995, 1996 et 1997.

3. Subventions au développement social et économique de l'Outre-mer

Les subventions au développement social et économique de l'Outre-mer regroupent l'ensemble des moyens d'intervention et les crédits d'investissement du ministère de l'Outre-mer destinés à la mise en oeuvre de la politique de l'emploi, du logement social, de lutte contre l'exclusion et de développement économique de l'outre-mer dans le cadre des contrats de plan et des conventions de développement, soit :

- le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon (FEDOM),
- les crédits d'action sociale et culturelle,
- la créance de proratisation du RMI dans les DOM,
- la ligne budgétaire unique (LBU) destinée au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte,
- les sections générales du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES),
- les subventions aux établissements publics de Nouvelle-Calédonie et les actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie,
- les subventions aux compagnies de transport,
- les crédits destinés aux infrastructures de Guyane.

Les crédits du ministère de l'Outre-mer afférents au développement social et économique sont essentiellement répartis entre les titres IV et VI dont ils représentent respectivement 94,3 % et 96,8 % des dépenses.

Leur montant (dépenses ordinaires et crédits de paiement) bénéficie d'une très légère progression en valeur (+ 0,7 %) entre la loi de finances initiale pour 1996 et le projet de loi de finances initiale pour 1997, en passant de près de 3,65 milliards de francs à plus de 3,67 milliards de francs.

Les autorisations de programme subissent en revanche une décreue sensible, de l'ordre de 6,2 %, et s'établissent juste un peu au-dessus de 1,9 milliard de francs.

Dans un contexte général de réduction des subventions au développement social et économique de l'outre-mer, la stabilisation en valeur

des dépenses ordinaires et des crédits de paiement est exclusivement le fait de **la poursuite de la montée en puissance du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)**.

Les crédits correspondants, demandés dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1997, s'élèvent à 1.486,9 millions de francs et sont en progression de 43,5 % par rapport aux crédits inscrits en 1996 ¹.

Cette enveloppe permettra de financer 55.500 nouvelles solutions d'insertion, dont :

- 25.000 nouveaux contrats-emplois-solidarité (CES) ;
- 15.000 contrats d'accès à l'emploi (CAE) parmi lesquels 14.000 contrats primés ;
- 500 primes à l'emploi ;
- 15.000 contrats d'insertion par l'activité (CIA).

Le chapitre 65-01 "Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte" ou **ligne budgétaire unique (LBU)**, apparaît également comme relativement privilégié puisque ses autorisations de programme sont maintenues à hauteur de 1.150 millions de francs, soit au niveau atteint en loi de finances initiale pour 1996, conformément à la volonté du Président de la République.

La sensible décruée des crédits de paiement correspondants, qui passent de 619,2 millions de francs à 463 millions de francs (- 25,2 %), témoigne cependant des difficultés rencontrées sur le terrain pour réaliser les investissements prévus.

Nonobstant, le ministère de l'Outre-mer considère que les moyens dégagés permettront l'achèvement des réformes décidées lors des assises de l'égalité sociale de février 1996 et la poursuite de la politique ultramarine du logement social au même niveau que l'exercice en cours, soit environ 11.000 nouveaux logements construits par an auxquels s'ajoutent 4.000 opérations de réhabilitation.

Par ailleurs, le ministère de l'Outre-mer confirme que la créance de proratisation du RMI ² permettra d'augmenter les moyens d'engagement de la

¹ La progression n'est toutefois plus que de 10,7 % si l'on tient compte d'un crédit de 307 millions de francs ouvert sur le chapitre concerné (46-01) dans le cadre du décret d'avances du 26 septembre 1996.

LBU de 540 millions de francs supplémentaires, soit un montant équivalent à celui constaté cette année.

Pour le reste, le budget d'investissement du ministère de l'Outre-mer est marqué par **l'étalement sur un année supplémentaire** des contrats de plan avec les départements d'outre-mer ainsi que Wallis et Futuna, des conventions avec Mayotte ainsi que Wallis et Futuna et du contrat de développement avec la Polynésie française. Seuls les contrats de développement signés avec les provinces de Nouvelle-Calédonie échappent à cette disposition.

Sont concernés :

- Le chapitre 58-01 "Infrastructures de Guyane" avec des autorisations de programme en baisse de 35,9%, à 13,47 millions de francs, et des crédits de paiement en diminution de 38,8 %, à 14,14 millions de francs.

- Le chapitre 68-01 "Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)", avec des autorisations de programme en baisse de 25,5 %, à 232,5 millions de francs, et, des crédits de paiement en diminution de 40,6 %, à 218 millions de francs.

Les moyens d'engagement du FIDOM devraient être affectés à hauteur de 153,8 millions de francs pour le financement des contrats de plan et de 15,2 millions de francs pour la couverture de la convention Etat-Mayotte.

Le reliquat serait à la disposition du comité directeur du FIDOM à hauteur de 36 millions de francs et le ministère souhaite, en outre, dégager une enveloppe de 27,5 millions pour des opérations d'aménagement du territoire. Cette enveloppe, dans son esprit, viendrait combler une (faible) partie de l'ancien FIDOM décentralisé qu'il est prévu de supprimer à partir de 1997.

- Le chapitre 68-90 "Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale)", avec des autorisations de programme en baisse de 23 %, à 137 millions de francs, et des crédits de paiement en diminution de 23,5 %, à 140 millions de francs.

Les moyens d'engagement du FIDES devraient être affectés à hauteur de 83,73 millions de francs pour le financement du contrat de développement Etat-Polynésie française et de 10,67 millions de francs en faveur de Wallis et Futuna (2,42 millions de francs au titre du contrat de plan et 8,25 millions de francs au titre de la convention de développement de la loi Perben).

Le reliquat serait à la disposition du comité directeur du FIDES à hauteur de 42,6 millions de francs.

² L'allocation versée dans les DOM au titre du RMI correspond à 80 % du niveau métropolitain ; le solde, appelé créance de proratation, est affecté à des actions d'insertion.

Le relatif "régime de faveur" accordé à la Nouvelle-Calédonie est, quant à lui, justifié par les échéances institutionnelles auxquelles le territoire devra faire face, au plus tard, en 1998. Il se traduit par le maintien à niveau (390 millions de francs en 1996 et en 1997) des autorisations de programme inscrites sur le chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie".

Les crédits de paiement correspondants sont, pour la première fois, fixés au même montant (390 millions de francs), alors que les sommes inscrites en loi de finances initiale pour 1996 n'atteignaient que 378,23 millions de francs.

Les moyens d'action du chapitre 68-93 devraient être affectés à hauteur de 278,8 millions de francs pour le financement des divers engagements contractuels : contrats de développement Etat-provinces et contrat de ville de Nouméa.

Une enveloppe de 58 millions de francs serait dégagée au profit de la province sud au titre de l'indemnité compensatrice santé/enseignement (article 34 du statut de 1988).

Une autre enveloppe de 6 millions de francs viendrait compléter la dotation des collèges des trois provinces en sus des obligations prévues par l'article 36 du statut de 1988.

Enfin, une masse de 47,2 millions de francs resterait disponible pour d'autres opérations.

Outre l'opération de rééchelonnement des contraintes nées pour l'Etat du financement de ses engagements contractuels vis-à-vis des collectivités d'outre-mer, la stabilisation en valeur de subventions au développement économique et social procède également **d'un ensemble de mesures d'économie pratiquées, pour un montant supérieur à 80 millions de francs, sur les dépenses ordinaires des chapitres de fonctionnement :**

- La subvention à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier de la Nouvelle-Calédonie (ADRAF) est amputée d'1 million de francs et ne serait reconduite qu'à hauteur de 8,4 millions de francs.

- Les subventions à Air Saint-Pierre (8 millions de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1996) et à Air Réunion (1,83 million de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1996) sont purement et simplement supprimées. Quant à l'aide apportée à la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon, elle est réduite de 800.000 francs, mais s'établit encore à 11 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1997.

Pour ce qui est des subventions aux deux compagnies aériennes susmentionnées, leur charge doit en fait être transférée sur le fonds de péréquation des transports aériens, après modification du décret fixant les règles d'affectation des ressources de ce compte spécial du Trésor afin qu'elles englobent les départements d'outre-mer.

- La créance de proratisation du RMI ¹ est réduite de 7 % et est ramenée de 871,58 millions de francs à 810,5 millions de francs dans le présent projet de loi de finances initiale.

Cet abattement de 61,1 millions de francs est justifié par le gouvernement par *"la diminution du nombre des entrées d'allocataires dans le dispositif RMI consécutive à la politique de l'emploi menée outre-mer"*.

- Le chapitre 46-94 "Action sociale et culturelle" subit une diminution de 6 % de ses crédits correspondant à la consolidation d'une partie de la régulation budgétaire décidée au début de l'exercice en cours.

Les articles composant ce chapitre sont toutefois diversement affectés par cet abattement global qui n'est en effet qu'un solde :

★ Deux lignes bénéficient de moyens en hausse : "Préformation et formation professionnelle dans les territoires d'outre-mer", dont les dotations sont pratiquement doublées à près de 200.000 francs, et "Action culturelle dans les territoires d'outre-mer", dont les dotations sont très faiblement majorées en valeur et s'établissent un peu au-dessus d'1,5 million de francs.

★ Six lignes sont amputées à hauteur du gel du début d'exercice (- 15 %) ou pour un montant proche : "Activités sportives et de jeunesse dans les départements d'outre-mer", "Préformation et formation professionnelle des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales", "Bourses en faveur des étudiants mahorais", "Action culturelle dans les départements d'outre-mer", "Action sociale dans les territoires d'outre-mer" et "Activités sportives et de jeunesse dans les territoires d'outre-mer".

★ Enfin, deux lignes ne sont touchées qu'à hauteur de 5 % à 6 % des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1996, mais, compte tenu de leur poids, expliquent l'essentiel de la diminution des moyens constatée sur l'ensemble du chapitre 46-94.

¹ Chapitre 46-01 "Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer".

Il s'agit d'une part de l'article 20 "Migrants originaires des départements d'outre-mer" dont les dotations tombent de 53 millions de francs à 50 millions de francs. La structure destinataire de ces sommes est en fait **l'Agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer.**

Il s'agit d'autre part de l'article 92 "Action sociale en Nouvelle-Calédonie" qui passe, à structure constante, de 33,85 millions de francs à 30,19 millions de francs.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Première observation

Les crédits demandés au titre de l'outre-mer participent à l'effort de maîtrise de la dépense publique mais restent suffisants pour conserver au ministère une marge significative d'action.

Le même constat semble devoir être fait à l'égard des dotations regroupées sous "l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de l'outre-mer" puisque leur montant devrait s'établir en 1997, comme en 1996, autour de 46 milliards de francs.

Dans un contexte de stabilisation en francs courants des charges nettes du budget de l'Etat, l'action spécifique du ministère de l'outre-mer a été recentrée autour de quatre priorités qui reflètent pour partie les conclusions des "Assises nationales de l'égalité sociale active et du développement" tenues à Paris le 9 février dernier:

1) L'emploi et l'insertion avec la poursuite de la montée en charge du FEDOM et la préservation des moyens consacrés au SMA.

2) Le logement avec le maintien à niveau du programme physique de 1996.

3) Le dépôt avant la fin de l'année en cours d'un projet de loi étendant aux départements d'outre-mer le principe des zones d'aménagement du territoire de la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

4) Un effort soutenu en faveur des territoires d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie restant préservée du principe d'étalement sur une année supplémentaire des engagements contractuels de l'Etat et la Polynésie

française percevant, sur le budget de la Défense, la contrepartie financière de la mise en sommeil du Centre d'expérimentation du Pacifique, soit 990 millions de francs en année pleine.

L'étalement sur un exercice supplémentaire de la charge pour l'Etat de ses engagements contractuels à l'égard des collectivités d'outre-mer, excepté la Nouvelle-Calédonie, n'est que le pendant du même principe appliqué aux contrats de plan en métropole.

Si le **budget de l'outre-mer pour 1997 peut être approuvé**, votre rapporteur estime toutefois que **des garanties** devront encore être apportées par le gouvernement sur deux aspects en particulier.

Deuxième observation (et première série de garanties à obtenir du Gouvernement)

Le premier domaine appelant des garanties est l'**opération de suppression du FIDOM-section décentralisée**.

Le gouvernement dispose d'un argument certes paradoxal, mais non dénué de tout fondement, pour justifier cette opération : les amputations importantes et régulières pratiquées depuis le début de la décennie sur le chapitre concerné ont, en effet, conduit à minorer fortement la part de cette ressource dans les budgets des départements et des régions d'outre-mer. Le FIDOM-décentralisé ne représenterait plus que 1 % environ des recettes de ces collectivités, même si localement, et pour telle opération particulière, le taux de participation du fonds peut encore atteindre des niveaux significatifs.

Les élus domiens ne manqueront toutefois pas de rappeler la politique conduite lors de la dernière décennie et au début des années 1990 qui a consisté à maintenir un niveau d'autorisations de programme sur les dotations du FIDOM-décentralisé sans l'accompagner de la mise en place des crédits de paiement correspondants.

Le ministère de l'outre-mer a bien commencé à inverser la tendance, à compter de 1994, en donnant la priorité aux crédits de paiement et en les faisant progresser plus rapidement que les autorisations de programme.

Il n'en demeure pas moins que cet effort de redressement, de l'aveu du ministère de l'outre-mer, n'est pas arrivé à son terme, même en tenant compte des crédits de paiement (33,3 millions de francs) demandés au titre de 1997.

Dans une réponse à une question écrite de notre collègue Dominique Larifla, le ministère de l'outre-mer indiquait que la question des besoins en crédits de paiement sur le chapitre 68-03 serait examinée dans le cadre de la préparation du projet de budget pour 1997. Or, celui-ci ne contient aucune amorce de solution. **Votre rapporteur souhaitera, lors du débat en séance publique, que des progrès soient accomplis afin que la totalité des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme engagées sur le FIDOM-décentralisé avant le 31 décembre 1996 soit reversée aux régions et aux départements concernés.**

Second sujet de vigilance : le **projet de loi relatif à l'aménagement du territoire ultra-marin** que le ministère souhaite pouvoir déposer sur le bureau de l'une ou de l'autre assemblée avant la fin de l'année et qu'il présente comme une contrepartie consentie par le gouvernement en échange de la suppression du FIDOM-section décentralisée.

Selon les propos recueillis par votre rapporteur auprès de M. de Peretti, les moyens mis en oeuvre par ce texte seraient de deux ordres :

- étendre à l'outre-mer le principe des zones de redynamisation rurale prévu pour la métropole par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, parallèlement au Pacte de relance pour la Ville qui, lui, s'appliquera d'emblée dans les DOM;

- compléter les mécanismes d'aide aux entreprises exportatrices d'outre-mer en ajoutant aux primes à l'emploi des primes à l'investissement.

Il reste toutefois à préciser le contenu exact du texte et le montant exact des moyens budgétaires qui lui seront consacrés.

Les premiers éléments livrés à votre rapporteur par le ministère de l'Outre-mer soulèvent, en effet, quelques interrogations:

- La dépense moyenne annuelle consentie par l'Etat s'élèverait sur les dix prochaines années à **85 millions de francs** auxquels doivent s'ajouter 30 millions de francs provenant du Fonds national de développement des entreprises; Or, le FNDE, prévu par la loi Pasqua, n'a jamais été mis en place.

- Ensuite, les primes à l'investissement et les primes au frêt prévues pour aider les entreprises exportatrices auraient en fait un caractère facultatif et seraient prises en charge par les régions dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique et non par l'Etat.

Il serait, enfin, souhaitable que le gouvernement respecte son engagement de déposer un projet de loi avant la fin de l'année et fixe, d'ores et déjà, son calendrier d'examen.

Troisième observation (et seconde série de garanties à obtenir du Gouvernement)

Le second domaine dans lequel votre rapporteur souhaite obtenir des garanties du gouvernement est celui des **dotations destinées à la Nouvelle-Calédonie**.

De retour d'une mission qui l'a conduit sur place du 2 au 16 septembre dernier, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la décision du gouvernement de ne pas imposer aux collectivités de ce territoire le principe de l'étalement de ses engagements contractuels sur une année supplémentaire.

L'échéance de 1997, dernière année de la seconde génération des contrats de développement prévus par les accords de Matignon, sera donc respectée. **En outre, un avenant prolongeant le contrat de ville Etat-Nouméa vient d'être conclu le 9 octobre dernier.**

Votre rapporteur, au terme des entretiens qu'il a eus sur le territoire, souhaite toutefois interpeller le gouvernement sur **deux points** qui lui semblent devoir faire l'objet d'une vigilance accrue **alors que les pourparlers sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie entrent dans une phase décisive** :

1/ En premier lieu, il paraît indispensable de préserver la capacité d'action de **l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)** dont l'action reste décisive, et de surcroît appréciée par toutes les parties, dans le domaine de la redistribution des terres, essentiellement au profit des mélanésiens.

En moyenne, les dépenses sur les années 1992 à 1995 au titre des achats de terres effectués par l'ADRAF ont été de 10 millions de francs par an. Ce rythme paraît raisonnable compte tenu des besoins recensés.

Or, les montants délégués en 1996 ne s'élèvent pour l'heure qu'à 4,25 millions de francs et l'administration, compte tenu des moyens en diminution dont elle disposera en 1997 sur la section générale du FIDES, s'apprête à proposer au comité directeur du fonds l'inscription d'une enveloppe limitée à 6 millions de francs pour les achats de terre de l'ADRAF.

Une solution, strictement conjoncturelle, peut consister à solliciter le fonds de roulement dont dispose l'ADRAF. Cette voie n'apparaît toutefois pas pérenne et met en danger l'action d'une institution indispensable à la paix civile en Nouvelle-Calédonie.

2/ En second lieu, il paraît indispensable, dans le climat actuel, de préserver la capacité d'action du représentant de l'Etat sur le territoire pour le financement des **opérations "Jeunes stagiaires du développement "(JSD)**, créées en Nouvelle-Calédonie dans le même esprit que les contrats emploi-solidarité (CES) en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Les crédits nécessaires sont traditionnellement dégagés par prélèvement sur l'enveloppe "Autres opérations" du chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie". Or, cette enveloppe a tendance à diminuer pour deux motifs concomitants : la stabilisation en valeur des crédits demandés sur le chapitre 68-93 et la progression constante de l'indemnité compensatrice versée à la province sud au titre d'une partie de ses charges d'enseignement primaire et d'assistance médicale gratuite (article 34 du statut de 1988).

De ce point-de-vue, il est heureux que le gouvernement ait manifesté son souhait, dans le bleu budgétaire, de maintenir cette indemnité, en 1997, au même niveau qu'en 1996, soit 58 millions de francs et, en dépit des demandes de la Province sud, de ne pas la majorer.

A plus long terme, votre rapporteur souhaite poser la question du niveau atteint par l'indemnité de l'article 34 du statut, dont la justification n'apparaît pas totalement convaincante alors que les difficultés de gestion des établissements scolaires et sanitaires se concentrent plutôt sur les provinces du nord et des îles Loyauté.

Quatrième observation

Au-delà des problèmes ponctuels, mais essentiels, abordés dans les deux précédentes observations, votre rapporteur développera dans son rapport la question de la traduction concrète des engagements pris par le gouvernement en matières d'**emploi**, de **logement** et de **développement économique**, dans le cadre des Assises de l'égalité sociale et du développement des départements d'outre-mer.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire, votre rapporteur estime, à l'instar du gouvernement, que la priorité doit être donnée aux réformes structurelles permettant d'accroître la compétitivité de l'ensemble du tissu économique plutôt que dans l'expansion des aides publiques.

Cette démarche est magistralement illustrée par l'attitude particulièrement responsable des élus et des forces vives du département de la Réunion qui ont voulu ouvrir **le dossier du problème des rémunérations des**

agents de l'Etat. Les mécanismes de majoration, progressivement étendus par osmose à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière ont des répercussions considérables, essentiellement négatives, sur le fonctionnement des économies de tout l'outre-mer, y compris les territoires, comme votre rapporteur a encore pu le constater récemment en Nouvelle-Calédonie, et singulièrement hors de Nouméa.

L'attitude adoptée par le gouvernement à l'égard de cette demande est marquée, de façon tout à fait compréhensible, par une certaine prudence. Ainsi que le déclarait M. de Peretti, dans le cadre des Assises du 9 février dernier :

"Le gouvernement n'imposera pas une réforme qui ne sera possible que dans le réalisme, le dialogue et la négociation. Si les acteurs politiques, économiques et syndicaux d'un département, fut-il seul, souhaitent l'ouverture d'un tel chantier, l'Etat y participera aussi bien localement qu'à l'échelon national sur une base consensuelle. Je serai vigilant sur les solutions proposées et je veillerai en particulier au respect de deux principes fondamentaux : le respect des droits acquis et la neutralité financière de la réforme ; autrement dit les moyens budgétaires économisés devront être intégralement réinvestis dans le département, sous forme d'emplois, de modernisation du service public et/ou moyens financiers. Il s'agira d'un engagement irrévocable."

Cette démarche, pour prudente qu'elle soit, a cependant débouché sur la création d'un "Observatoire des prix et des revenus de la Réunion" dont le président, **M. Pécheur**, a rédigé un rapport d'étape remis au gouvernement au mois de juillet dernier.

Ce rapport doit encore faire l'objet de compléments à la suite desquels le gouvernement prendra une décision.

En conclusion, votre rapporteur ne peut qu'exprimer le **souhait que la démarche entamée par les réunionnais s'étende progressivement à toutes les collectivités d'outre-mer tant le problème de la surrémunération demeure un facteur essentiel, sinon le facteur essentiel, du manque de compétitivité, tragique, dont pâtit l'ensemble de l'outre-mer.**

III. ARTICLE RATTACHE

Article 93 : *Prorogation de la taxe sur les transports au profit des régions d'outre-mer.*

L'article 285 ter du code des douanes, issu de la loi de finances pour 1994, a institué au profit des régions d'outre-mer une taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime, assise sur le nombre de passagers embarquant dans ces régions.

Le tarif de la taxe est fixé par délibération du conseil régional, dans la limite de 30 francs par passager. Le produit de la taxe alimente le budget des régions et n'est soumis à aucune condition d'emploi.

L'instauration de cette taxe était l'un des éléments du dispositif de redressement financier des régions des Antilles et de Guyane mis en place par l'Etat en 1994.

L'article 285 ter du code des douanes précité prévoit que ces dispositions s'appliquent jusqu'au 31 décembre 1996. Le gouvernement propose de reconduire **jusqu'au 31 décembre 2001** la taxe sur les transports publics aériens et maritimes au profit des régions d'outre-mer, afin de permettre de consolider le redressement financier en cours de ces collectivités.

Produits de la taxe d'embarquement

	Guyane	Guadeloupe	Martinique
Montant taxe	30 F	Variable selon ports et aéroports	30 F
Montant produit 1996	3,6 MF	19 MF	20 MF
Recettes de fonctionnement	274 MF	849 MF	947 MF
Pourcentage taxe d'embarquement sur recettes de fonctionnement	1,3 %	2,2 %	2,11 %
Recettes totales	411 MF	1.269 MF	1.058 MF
Pourcentage taxe d'embarquement sur recettes totales	0,8 %	1,4 %	1,89 %

NB : La région Réunion n'a pas utilisé le dispositif de la taxe d'embarquement.

**PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES,
COMMERCE ET ARTISANAT**

Rapporteur spécial : **M. René BALLAYER**

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le projet de budget pour 1997 des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat se présente comme suit :

(en millions de francs)

Nature des crédits	1996 Budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Dépenses ordinaires	497,0	426,8	-14,1
Dépenses en capital (CP)	19,4	9,0	-53,6
TOTAL	516,4	435,8	-15,6

Par rapport à 1996, le **volume global des crédits connaîtra une diminution de 15,6 %** après avoir déjà baissé de 10,9 % en 1996 par rapport à 1995.

(en millions de francs)

	1996 Budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Moyen des services (Titre III)	39,1	39,1	-2,93
Interventions publiques (Titre IV)	457,9	389,0	-15,05
dont interventions en faveur de l'artisanat	-	174,9	-
dont interventions en faveur du commerce	-	55,3	-
Subventions d'investissement (Titre VI)	19,4	9,0	-53,37
TOTAL	516,4	435,8	-15,58

Si l'on tient compte des **annulations de crédits** d'un montant de 42,7 millions de francs (Arrêté du 26 septembre 1996), les dotations effectivement utilisables pour 1996 s'établissent à 473,7 millions de francs, soit -8,20% par rapport à la loi de finances initiale. Rapportée à cette base, la **baisse des crédits prévue pour 1997 ne sera plus que de 8,2 %**.

A. L'EVOLUTION DES CREDITS DU MINISTERE, HORS BONIFICATION D'INTERET

L'**action économique (Titre IV)** hors bonification d'intérêt, (230,3 millions de francs) qui représente 52 % des crédits du ministère connaît une baisse de 18,6 % (283 millions de francs en 1996). **Au titre III**, c'est-à-dire les **moyens des services**, les dépenses ordinaires baissent de 2,9 % mais les montants en valeur absolue (37,8 millions de francs pour 1997) sont sans commune mesure avec ceux de l'action économique, puisqu'ils ne représentent que 8,6% du budget.

L'essentiel de la contraction des crédits pèse, comme en 1996, sur les **crédits de paiement du titre VI** qui s'élèvent à 9 millions de francs, en diminution de 53,3 %, après une réduction de 43,8 % en 1996.

Par ailleurs, que ce soit au titre IV ou au titre VI, la **réduction des crédits touche particulièrement les crédits d'aide à l'artisanat**.

• *au titre IV*, les crédits d'intervention, dont les trois quarts financent des actions en faveur de l'artisanat, baissent de 18,6 %.

En 1997, les aides à la formation (Artisanat et commerce) qui totalisent 89,7 millions de francs diminuent de 17,4 % par rapport à 1996 (109 millions de francs). Ces aides financent principalement des stages pour les demandeurs d'emplois.

• *au titre VI*, les crédits de paiement, dont la moitié finance l'aide à l'artisanat, baissent de 53,37 %.

Pour les autorisations de programme, il faut noter un mouvement inverse puisqu'elles progressent de 9,27 millions de francs à 33,4 millions de francs pour 1997.

Au total, la **forte baisse des crédits du ministère (- 15,6 %)** affecte **essentiellement les crédits de paiement des dépenses en capital (- 53,37 %) et les crédits d'intervention (- 15,05 %)**. Pour les moyens des services, l'effort de rigueur avait été largement amorcé en 1996 (- 16,7 %), ce qui explique sans doute la modération constatée dans la baisse de ces crédits pour 1997.

En outre, d'importantes modifications de la **nomenclature budgétaire** réduisent la lisibilité des crédits, même si le regroupement des dotations peut en améliorer la gestion.

En effet, cinq chapitres du titre IV disparaissent. Il s'agit des chapitres :

- *43-02 Amélioration de la formation professionnelle et perfectionnement dans l'artisanat ;*
- *44-04 Action économique en faveur du commerce et de l'artisanat ;*
- *44-05 Aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales ;*
- *44-80 Encouragement aux études intéressant le commerce, l'artisanat ,les services ;*
- *44-82 Assistance technique au commerce. Enseignement commercial.*

Ils sont regroupés au sein de deux nouveaux chapitres , les chapitres

- *44-01 Interventions en faveur de l'artisanat ;*
- *44-02 Interventions en faveur du commerce.*

Au titre VI, trois chapitres sont supprimés. Il s'agit des chapitres :

• 64-00 Aides et primes à l'artisanat;

• 64-01 Aides au commerce.

• 66-90 Formation professionnelle.

Ils sont regroupés dans un chapitre unique « 64-02 Aide au commerce et à l'artisanat ».

B. LES PRETS BONIFIES AUX ARTISANS (CHAPITRE 44-98)

A l'instar du secteur agricole, l'artisanat bénéficie de prêts à taux bonifié pour une durée comprise entre deux et quinze ans ; pour l'essentiel, ces prêts financent l'installation et la mise aux normes de sécurité.

A l'annonce du **plan PME-Artisanat** (octobre 1995), le Premier Ministre décidait l'octroi de **prêts bonifiés à 3,5 % pour 1996 au lieu de 1,25 % jusqu'alors. La bonification est donc maintenant identique à celle du secteur agricole.**

Le taux des prêts diminuant, le taux de bonification est passé à 4,10% puisqu'il résulte de la différence entre le taux marginal proposé par les banques retenu pour l'adjudication (7,6 %) et le taux offert aux artisans (3,5%). La dotation budgétaire restant constante, l'enveloppe des prêts distribuables est passée de 3,4 milliards de francs en 1995 à 1,06 milliards de francs en 1996. Cette enveloppe a été consommée en quatre mois, témoignant ainsi du succès de la mesure prise.

Pour 1997, le total des bonifications d'intérêts des prêts aux artisans qui représentent plus d'un tiers des crédits du projet de budget atteint **157,8 millions de francs**. Ils sont réduits de 16,15 millions de francs par rapport aux crédits votés pour 1996, soit une baisse de 9,2 % après une baisse de 12,6% dans la loi de finances initiale pour 1996.

Cette réduction traduit un amortissement progressif des prêts contractés avant le 31 décembre 1996 et non une réduction de l'enveloppe allouée, puisque les mesures nouvelles fixées à 21,3 millions de francs sont sensiblement égales à celles fixées dans la loi de finances initiale pour 1996. Toutes choses étant égales par ailleurs, **l'enveloppe de prêts pouvant être distribuée en 1997 sera équivalente à celle distribuée en 1996 (1,06 milliard de francs).**

Toutefois, il convient de rappeler quelques éléments de comparaison:

- l'investissement annuel du secteur des métiers représente 40 à 50 milliards de francs ; la mise aux normes imposera 10 milliards de francs d'investissements supplémentaires par an jusqu'en l'an 2000 ;

- l'enveloppe des prêts bonifiés pour l'agriculture est de 3,38 milliards de francs dont 650 millions de francs sur fonds communautaires.

C. LES AUTRES AIDES PUBLIQUES AU COMMERCE, A L'ARTISANAT ET AUX PME

Venant abonder les crédits du ministère du commerce et de l'artisanat, ces crédits proviennent de plusieurs échelons institutionnels.

Il s'agit, tout d'abord, **des aides de l'Etat** qu'elles soient directes par le biais de crédits budgétaires ou liées à une politique d'amélioration de l'environnement des entreprises :

➤ *Les aides budgétaires directes* sont évaluées **en 1997 à 2,8 milliards de francs**. Les budgets concernés sont, par ordre d'importance de leur intervention, ceux de l'industrie, des charges communes, du travail et des affaires sociales, de l'agriculture, de la défense et de l'équipement.

➤ *La politique d'environnement économique* comporte l'environnement fiscal, juridique et macro-économique. L'essentiel est constitué de **dépenses fiscales** qui se sont élevées à **13,3 milliards de francs en 1996**, soit + 17 % par rapport à 1995.

Pour la première fois cette année, est paru en **annexe du projet de loi de finances, un rapport rendant compte de l'effort financier de l'Etat en faveur des PME**. Ce « jaune budgétaire » résulte des dispositions de l'article 106 de la loi de finances pour 1996 voté à l'initiative du Parlement.

Le tableau qui suit permet de prendre la mesure de la répartition des différentes dépenses fiscales.

**PME-PMI
Dépenses fiscales**

En millions de francs

Nature	Libellé de la mesure	Révisé 1995	1996	
Impôt sur le revenu et sur les sociétés	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2.500	4.000	
	Exonération des bénéfices pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés qui se créent dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire	3.900	3.800	
	Exonération des produits de placements en valeurs mobilières effectuées sur les comptes pour le développement industriel (CODEVI)	1.700	1.900	
	Déduction du revenu imposable des cotisations afférentes à un régime complémentaire non obligatoire, et versées par un associé gérant, un titulaire de bénéfices industriels, commerciaux ou non commerciaux	1.100	1.700	
	Exonération sous certaines conditions des plus values réalisées par les contribuables dont les recettes sont inférieures au double des limites du forfait ou de l'évaluation administrative	920	936	
	Crédit d'impôt en faveur de la formation	600	306	
	Abattement de 50 % sur les recettes des locations meublées non professionnelles et des entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires n'excédant pas 70.000 F	75	75	
	Abattement de 25 % sur les recettes retirées d'une exploitation non commerciale lorsque leur montant annuel n'excède pas 70.000 F et 100.000 F à partir de 1987	40	50	
	Étalement de l'imposition de la plus-value nette à court terme pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu	20	20	
	Réduction d'impôt pour formation du chef d'entreprise Mesure applicable jusqu'au 31 décembre 1996	2	2	
les sociétés	Contribuables exerçant pour la première fois l'option pour le régime simplifié d'imposition : exonération des plus-values acquises, à la date de prise d'effet de l'option, par les éléments non amortissables de l'actif immobilisé	nc	nc	
	Dans le cadre de la comptabilité super simplifiée : dispense de régularisation des frais généraux payé à échéance régulière et dont la périodicité n'excède pas un an; dispense de justification des frais généraux accessoire inférieurs à une certaine limite	nc	nc	
	Exonération des plus-values constatées à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise individuelle	nc	nc	
	Déduction du salaire du conjoint de l'exploitant pour la détermination des bénéfices. Déductibilité des seules charges effectives : l'attribution d'un salaire au conjoint commun en biens constitue un emploi de bénéfice	nc	nc	
	Déduction des droits de mutation à titre gratuit et des intérêts correspondant au paiement différé et fractionné de ces droits lors de la transmission d'une entreprise individuelle	nc	nc	
	Exonération sous certaines conditions des coopératives artisanales ou maritimes et de leurs unions, de transfert et de transport fluvial	nc	nc	
	TOTAL	1085*	1277**	
	Taxe sur les salaires	Franchise en faveur des redevables dont le montant annuel de la taxe n'excède pas 4.500 F	270	270
		Décote en faveur des redevables dont le montant annuel de la taxe est supérieur à 4.500 F sans excéder 9.000 F	90	90
		TOTAL	475	470
TVA	Régime des petites entreprises. Franchises, décote générale, décote spéciale	115	110	
	Institution d'une franchise pour les avocats et les avoués d'appel dont le chiffre d'affaires n'excède pas 245.000 F	40	40	
	TOTAL	155	150	
	TOTAL GÉNÉRAL	11487	13397	

Source : pif 97 - Etat récapitulatif de l'effort financier de l'Etat en faveur des PME

Par ailleurs, les **collectivités locales** participent également au développement du secteur du commerce et de l'artisanat. A titre d'exemple, dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions, les conseils régionaux se sont engagés sur des mesures pour un montant d'environ 3 milliards de francs pour la période 1994-1998.

Enfin, la **Communauté européenne** a fourni un effort financier de plus de 700 millions de francs pour la période 1993-1996 en faveur des PME-PMI.

Cependant, les données strictement budgétaires ne sauraient traduire intégralement les concours publics de toute nature affectés au secteur du commerce et de l'artisanat.

II. LES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

A. LES ACTIONS STRUCTURELLES : LA STABILITE

➤ **Le Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales (FISAC)**, qui est financé par une part de la taxe spécifique sur les grandes surfaces, vise à préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce et à maintenir des commerces et des services de proximité.

(en millions de francs)

	1996	1997	Variation
Budget commerce & artisanat (régulé)	473,7	435,8	- 8,2 %
FISAC	300,0	300,0	+ 0 %
TOTAL	773,7	735,8	- 8,2 %

Après avoir progressé de plus de 40 % en 1995-1996, grâce à la modification de l'ancienne taxe sur les grandes surfaces (article 86 de la loi de finances pour 1995), **les crédits du FISAC devraient pour la période 1996-1997 rester stables à 300 millions de francs.**

Votre rapporteur spécial tient à souligner que les crédits du FISAC ne compenseront pas, cette année, la baisse des crédits budgétaires, contrairement à 1996 où l'augmentation de la dotation du FISAC avait permis de constater une hausse des crédits consacrés au commerce et à l'artisanat, alors que les crédits budgétaires *stricto sensu* diminuaient de 10%

Le montant de ces crédits devraient permettre de poursuivre ce qui fait l'essentiel de l'intervention du fonds (86 % des dossiers et 74 % du montant des subventions), soit cinq types d'opérations : la rénovation des halles et marchés, les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC), les programmes "1000 villages", "Coeur de pays" et "Centre 2000". Un tiers de ces opérations présentent un caractère pluriannuel.

➤ **le Fonds social européen (FSE)** Le commerce et l'artisanat sont visés par l'objectif 3, mesure 8 pour l'artisanat et mesures 3 et 6 pour le commerce. Ces actions sont intégrées dans les dispositifs départementaux animés par les Chambres de métiers.

• *pour le secteur de l'artisanat*, la mesure 8 est définie comme une « aide à l'installation et à la création d'activités des jeunes à la recherche d'un emploi ». Cette mesure bénéficiera pour 1997 de 38 millions de francs.

• *dans le secteur du commerce*, pour la mesure n° 6 « remise à niveau des chômeurs de longue durée », 3,4 millions de francs sont inscrits annuellement pour la période 1994-1999 ; pour la mesure n° 3 « formation à la création d'entreprise pour les demandeurs d'emploi », la contribution est fixée à 3,7 millions de francs pour 1997.

➤ **Le Fonds européen de développement régional (FEDER)**. L'action de l'Union européenne vient en complément des actions menées par les acteurs locaux ou nationaux. Elle se fonde sur des programmes établis par les préfets, présentés par les Etats et adoptés par la Commission européenne.

L'intervention de l'Union européenne découle de l'exécution des engagements contractés par les Etats, les fonds sont ensuite disponibles par tranches, les préfets procédant à des appels de fonds calculés sur les réalisations au fur et à mesure que ces dernières sont constatées. Les secteurs du commerce et de l'artisanat bénéficient de mesures spécifiques en conformité avec les contrats de plan Etat-régions.

On peut estimer à **550 millions de francs** le montant des crédits du FEDER susceptibles de bénéficier aux secteurs du commerce et de l'artisanat dans le cadre des objectifs 1 et 2 (1994-1996) et 5b (1994-1999). Le montant définitif pourra être indiqué à la fin des programmes, soit fin 1996 et 1999 pour les zones objectif 2, et fin 1999 pour les zones objectifs 1 et 5b.

➤ **Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)** qui s'est substitué en 1995 à divers fonds dont le fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR) a pour vocation de soutenir des projets de développement local relevant de politiques sectorielles, telles que celles du commerce ou de l'artisanat.

- *Pour l'artisanat*, les crédits inscrits au titre de la direction de l'artisanat se sont montés à 28,8 millions de francs en 1996 et atteindront un montant équivalent en 1997.

- *Pour le commerce*, les financements ont été de 14 millions de francs en 1995. Pour 1996 et 1997, les données ne sont pas encore disponibles, les subventions accordées pour ces deux années devraient être comparables à celles de 1995.

➤ **Les fonds locaux d'adaptation du commerce rural.** Mis en place par l'article 8 de la loi n° 90-1260 de finances pour 1991, ces fonds sont un élément du dispositif de régulation des implantations de grandes surfaces. En effet, une partie (12 %) de la taxe professionnelle perçue sur les grandes surfaces est collectée dans un fonds régional puis répartie dans des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural en fonction inverse du potentiel fiscal par km². Une commission départementale (préfet - élus - professionnels) décide de l'utilisation de cette ressource.

Le dispositif mis en place en 1992-1993 a connu une montée en puissance très lente ; les produits recueillis ont été trop modestes pour être répartis (2,7 millions de francs entre 1993 et 1995) et c'est le FISAC qui a pris le relais, notamment dans le cadre des ORAC.

Votre rapporteur spécial estime qu'une réflexion sur l'avenir de ce dispositif doit être menée afin soit de réformer soit de supprimer ces fonds.

B. LES ACTIONS CONJONCTURELLES : LE DYNAMISME DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Les mesures prises dans le cadre de ce budget sont relayées par des actions plus larges qui touchent les PME et particulièrement les structures artisanales.

➤ **Le plan PME-Artisanat**. Annoncé en octobre et novembre 1995, ce plan poursuivait trois objectifs principaux : favoriser la création d'emplois, stimuler l'environnement juridique, fiscal et social du secteur et renforcer sa compétitivité au plan européen. Pour atteindre ces objectifs, le Plan PME-

Artisanat s'articule autour de quatre axes : le financement, les relations avec l'administration, la concurrence, la régulation de l'équipement commercial.

• *le financement des entreprises.* Celui-ci connaîtra une amélioration significative grâce aux mesures suivantes :

- le renforcement des fonds propres : **l'article 9 du projet de loi de finances pour 1997** prévoit une réduction de 33 % à 19 % du taux de l'impôt sur les sociétés sur la part du bénéfice réinvestie en fonds propres ;

- l'accès au crédit : ce sont essentiellement les interventions de la "Banque de développement des PME" que contrôlera le CEPME et la SOFARIS. Le montant du fonds CODEVI mis à disposition du CEPME sera porté de 12 à 30 milliards de francs.

- le financement des entreprises à forte croissance. Le nouveau marché lancé en février 1996 par la Société des bourses françaises a un compartiment de cotation réservé aux entreprises jeunes, innovantes et disposant d'un fort potentiel de croissance. Trois mesures ont été prises:

. la garantie de l'ANVAR pour les frais d'introduction ;

. l'exonération de l'impôt sur les opérations de bourse ;

. le bénéfice du régime fiscal du capital-risque ;

- le financement des très petites entreprises : le plafond de chiffre d'affaires du régime des micro-entreprises a été relevé de 70.000 à 100.000 francs par la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier- Art 5-I et III.

• *Les relations avec l'administration.* D'ores et déjà, les entreprises bénéficient de toute une série d'allègements de formalités : la déclaration unique d'embauche, la déclaration unique sociale, le contrat unique d'apprentissage, l'atténuation des incidences financières du franchissement du seuil de dix salariés, l'accord tacite en cas de silence de l'administration, la création du centre de formalités des entreprises.

Sont en préparation le chèque premier salarié, la simplification du bulletin de salaire et la fusion de certaines déclarations fiscales.

• *La moralisation de concurrence.* Il s'agit de la lutte contre le paracommercialisme qui a trouvé une traduction législative dans les lois n° 96-588 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales et n° 96-603 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat. Ont également

été traités par ces textes le refus de vente, la dépendance économique et la pratique des prix abusivement bas ;

• *La régulation de l'équipement commercial.* Partant du constat que la loi était contournée ou mal appliquée et qu'elle avait conduit à des dérives en matière d'équipements commerciaux, le plan PME-Artisanat proposait 4 grandes mesures :

- l'abaissement à 300 m² des seuils au-delà desquels les magasins doivent obtenir une autorisation d'exploitation commerciale ;

- l'obligation de soumettre à une enquête publique les projets de plus de 6.000 m² ;

- le rééquilibrage des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) en faveur des professionnels et des consommateurs ;

- l'alourdissement des sanctions encourues pour dépassement des surfaces autorisées ou réalisation d'implantation sauvages.

L'ensemble de ces mesures figurent au sein du titre I de la loi n°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.

➤ **La réforme du financement de l'apprentissage**

La loi n° 96-376 portant réforme du financement de l'apprentissage instaure un certain nombre de dispositions visant à accroître et à mieux répartir les moyens financiers issus de la taxe d'apprentissage.

La première innovation consiste à mettre en place un système unifié d'aides liées à l'embauche et à la formation d'apprentis. Une indemnité compensatrice forfaitaire unique versée à l'embauche (6.000F) et à la fin de chaque année de formation (10.000 F) pendant 3 ans au plus, majorable selon l'âge de l'apprenti et la durée de formation, est instaurée. Cette prime se substitue à la prime à l'embauche, à la compensation du Fonds interconsulaire de compensation, à certaines exonérations ainsi qu'au crédit d'impôt.

En second lieu, la contribution des entreprises au Fonds national interconsulaire de compensation est supprimée. Parallèlement, le "quota" (part de la taxe d'apprentissage destinée au financement des Centres de formation d'apprentis) passe de 20 à 40 % de la taxe d'apprentissage (soit désormais 0,2 % de la masse salariale de l'entreprise).

Un concours financier des entreprises aux Centres de formation des apprentis (CFA) qui forment leurs apprentis est désormais obligatoire. Le but

de cette mesure est d'améliorer l'adéquation entre les effectifs d'apprentis du CFA et ses ressources, ainsi que les relations entre l'entreprise et le CFA.

Enfin, à compter du 1er janvier 1997, des mécanismes de péréquation seront instaurés aux niveaux national et régional, visant à corriger les disparités de ressources entre les CFA et entre les régions. Cette mesure devrait être bénéfique aux CFA du secteur des métiers.

Les crédits du ministère consacrés à l'apprentissage sont pour leur quasi totalité affectés au secteur de l'artisanat. Pour 1996, 12,6 millions de francs ont été consacrés à l'apprentissage dans le secteur de l'artisanat. En 1997, l'effort devrait être reconduit.

➤ **Le statut de l'artisan**

L'année 1996 a été l'occasion d'améliorations du statut des professionnels de l'artisanat et d'une profonde réforme du statut de l'artisan.

• *Les améliorations apportées au statut des professionnels de l'artisanat.* Elles sont au nombre de deux :

- L'article 26 de la loi n° 95-1347 de finances rectificative pour 1995 permet la déductibilité fiscale des cotisations volontaires des conjoints-collaborateurs aux contrats de groupe ;

- Le décret n° 96-107 du 6 février 1996 a amélioré les modalités de rachat des cotisations d'assurance vieillesse pour les conjoints collaborateurs.

• *Le statut d'artisan* proprement dit a été profondément modifié par la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat. En effet, elle prévoit :

♦ une qualification professionnelle pour l'exercice de certaines activités susceptibles de mettre en cause la santé et la sécurité des consommateurs (article 16) ;

♦ la valeur législative du répertoire des métiers ; sa gestion devrait en être facilitée (article 19).

♦ l'existence juridique du fonds artisanal ainsi que son nantissement. Cette possibilité devrait contribuer à améliorer les conditions d'accès au crédit pour les artisans (article 22).

♦ la simplification de la réglementation de la coiffure (article 18)

♦ l'amélioration des prestations maternité des conjointes collaboratrices (article 35) : leur montant sera identique à celui qui est attribué jusqu'à maintenant aux femmes chefs d'entreprises.

➤ **La transmission et la cession des entreprises**

La loi n° 96-314 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier qui a allégé la fiscalité de la transmission et de la cession des entreprises bénéficie notamment au secteur du commerce et de l'artisanat.

• *Les mesures suivantes ont été prises :*

- Augmentation de 10 % de l'abattement fiscal en cas de donation partage. Cette disposition porte la réduction d'impôt de 25 % à 35 % en cas de donation partage d'un bien au-delà de 300.000 francs.

- Extension du régime de la donation partage aux enfants uniques.

- Réduction de droits étendue à l'ensemble des donations, quel que soit le donataire, dès lors que le donateur a moins de 75 ans.

- Baisse du taux d'intérêt applicable en cas de paiement différé des droits ; le taux sera dorénavant réduit pour les transmissions d'entreprises.

- Engagement d'une concertation sur les méthodes d'évaluation en matière de cession ou de donation, afin d'offrir aux chefs d'entreprise ou au repreneurs, une plus grande sécurité juridique.

- Réduction des droits d'enregistrement sur les cessions de fonds de commerce de 11,40 % à 9 % du taux des droits d'enregistrement applicable à la tranche la plus élevée du barème prévu à l'article 719 du Code des Impôts (fraction de la valeur taxable supérieure à 700.000 francs). Il s'agit là d'une nouvelle étape vers l'harmonisation des taux de cession d'actions des S.A. et de parts de S.A.R.L.

- Paiement différé de la TVA sur les stocks lors de la cession du fonds de commerce d'une entreprise artisanale.

III. ACTUALISATION DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE METIERS (ARTICLE 91 RATTACHE)

Cet article propose, comme de coutume, de relever le montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers de 585 à **595 francs, soit + 1,7 % par rapport à 1996**. Cette augmentation est légèrement supérieure aux prévisions de hausse des prix retenues par le Gouvernement (+ 1,5 %) en 1996. En 1995, la hausse avait été de 2,6 %. **Votre rapporteur spécial** considère que cette **évolution** de la taxe pour frais de chambres de métiers est **raisonnable** eu égard à l'action engagée par ces dernières. **Sur un montant total de 200 millions de francs, cette augmentation apportera 10 millions de francs supplémentaires.**

En revanche, est toujours posé le problème du mécanisme de calcul du financement des chambres de métiers. Les ressources fiscales qui assurent une part prépondérante de leur financement, sont fondées sur deux éléments :

- un droit fixe dont le plafond est augmenté, chaque année, en loi de finances ;
- un droit additionnel à la taxe professionnelle, dont le montant est plafonné à 50 % du montant total du droit fixe.

A l'heure actuelle, ce système présente deux inconvénients majeurs :

- le plafonnement du droit additionnel a conduit à ce que la croissance du produit de ce droit soit systématiquement inférieure à celle du droit fixe adopté par le Parlement;
- le plafonnement du produit du droit additionnel à la taxe professionnelle conduit à limiter l'effet de prise en compte des bases de la taxe professionnelle -essentiellement la masse salariale- dans la taxe perçue sur les artisans. Le mécanisme actuel différencie insuffisamment l'artisan qui travaille seul et l'entreprise avec de nombreux salariés.

Votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification. Mais il estime que la réflexion engagée depuis plusieurs mois sur ce sujet devrait aboutir pour régler une question récurrente dans le débat entre le Gouvernement et les chambres de métiers.

IV. MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET A L'ARTISANAT (ARTICLE 90)

Le Gouvernement s'était engagé, lors du débat sur le projet de loi sur l'équilibre et la loyauté des relations commerciales, à mettre en place dans le projet de loi de finances pour 1997 un mécanisme de soutien financier en faveur des stations-service dans les zones rurales en difficulté.

C'est l'objet du présent article qui étend l'assiette de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, dite taxe sur les grandes surfaces. L'assiette de cette taxe, qui concerne toute surface de vente au détail dont la surface est supérieure à 400 m², ne comprenait pas, jusque là, les aires de commercialisation de carburants des grandes surfaces. Le présent dispositif a pour objectif de corriger une distorsion entre les établissements distribuant des carburants et ceux qui n'en distribuent pas.

Le supplément de recettes obtenu par le présent dispositif est évalué à 60 millions de francs. Il permettra d'assurer le maintien des 30.000 pompistes de zone rurale en voie de dépopulation.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver cette mesure qui tient compte de la préoccupation, chère au Sénat, d'aménagement du territoire. **Il vous propose donc d'adopter cet article.**

V. PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

❶ Ce budget modeste connaît, comme en 1996, une contraction sensible de ces crédits. **Cependant, la politique gouvernementale ne peut être jugée à l'aune de ces données strictement budgétaires.** En effet, l'action du ministère se manifeste par d'autres voies que sont les concours extrabudgétaires, à travers les différents fonds évoqués ci-dessus, l'effort financier de l'Etat en faveur des PME et enfin une mobilisation sans précédent des pouvoirs publics en faveur du secteur par le biais de réformes législatives et réglementaire importantes.

❷ **S'agissant des différents fonds d'intervention,** votre rapporteur spécial regrette que les crédits du FISAC n'aient pas été augmentés, en 1997; cela aurait pu atténuer, comme en 1996, la baisse des crédits budgétaires. En tout état de cause, il faudra éviter que, contrairement à ce qui s'est produit les années précédentes, un prélèvement exceptionnel ne soit opéré au profit de l'Etat sur les fonds issus de la taxe sur les grandes surfaces pour la période

1996-1997. En effet, la répartition des ressources attribuées au FISAC n'a pas encore été réalisée pour la période concernée.

Les dotations des autres fonds ne connaissent pas d'évolution sensible. Certains d'entre eux subissent des disfonctionnements, sans pour autant faire l'objet de propositions de réforme. Les modalités de fonctionnement et d'attribution des dotations de ces fonds ne sont pas toujours très lisibles.

③ En revanche, il faut se féliciter de la parution, dans les délais prescrits par la dernière loi de finances, du **rapport retracant l'effort financier de l'Etat en faveur des PME**. Cette synthèse donne la mesure réelle de l'engagement de l'Etat. Hors budget du commerce et de l'artisanat, cet effort s'est élevé, en 1996, à un total de plus de 17 milliards de francs, aides budgétaires directes et dépenses fiscales confondues.

④ Enfin 1996, a été marquée par la concrétisation, très rapide, des mesures législatives annoncées dans le plan PME-Artisanat. Ont été votés la **réforme de la « loi Royer »** qui modifie profondément les règles régissant l'urbanisme commercial, et la **loi régissant la loyauté et l'équilibre des relations commerciales**. Ces deux textes étaient très attendus par les professionnels concernés et ils ne manqueront pas, dès l'année prochaine, de produire leurs effets bénéfiques pour le développement du commerce et de l'artisanat.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. - SERVICES GÉNÉRAUX

Rapporteur spécial : **M. Henri TORRE**

Comme les années précédentes, le budget des services généraux du Premier ministre pour 1996 regroupe des crédits aux destinations diverses.

Ainsi, il comprend les dotations de quatre cabinets ministériels :

- Premier ministre,
- ministre des relations avec le Parlement,
- ministre de la fonction publique,
- secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence.

Sont également inscrits à ce budget les crédits destinés au Secrétariat général du Gouvernement ainsi qu'aux directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la direction des services administratifs et financiers du Secrétariat général du Gouvernement.

Enfin, y figurent les crédits alloués au Médiateur de la République, au Conseil supérieur de l'audiovisuel et à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Bien que les crédits présentés dans cette note représentent l'ensemble des dotations affectées aux services généraux du Premier ministre, on rappellera que les moyens destinés respectivement au Conseil supérieur de l'audiovisuel et à l'exonération des redevances de télévision, aux diverses aides à la presse et au fonctionnement du service des rapatriés font l'objet d'études plus détaillées dans les notes de présentation des crédits de la communication, de la presse et des rapatriés. En outre, les observations relatives à la fonction publique font l'objet d'un rapport séparé.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour 1997 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à **4,01 milliards de francs, en diminution de 8,8 %** par rapport aux crédits votés pour 1996.

Toutefois, si l'on se base sur les crédits réellement disponibles en 1996 après l'annulation par décret d'un montant de 235 millions de francs en septembre 1996, les crédits de la loi de finances pour 1997 diminuent seulement de 3,6 %.

Les autorisations de programme demandées atteignent 62,6 millions de francs, au lieu de 41,2 millions de francs en 1996, soit une augmentation de près de 52 %.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces évolutions.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Évolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	3.107,3	3.195,0	+ 2,8
Titre IV - Interventions publiques	1.268,5	738,3	- 41,8
Total dépenses ordinaires	4.375,8	3.933,3	- 10,1
Dépenses en capital (crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	27,7	82,4	+ 197,5
Titre VI - Subventions d'investissement	-	-	-
Total dépenses en capital	27,7	82,4	+ 197,5
Total DO + CP	4.403,5	4.015,8	- 8,8
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	41,2	62,6	+ 51,9
Titre VI - Subventions d'investissement	-	-	-
Total autorisations de programme	41,2	62,6	+ 51,9

Toutefois, comme chaque année, la structure du budget des services généraux est modifiée dans le projet de loi de finances pour 1997. Aussi, les transferts effectués en provenance ou vers d'autres budgets ministériels expliquent en grande partie les évolutions de crédits constatées.

Le tableau ci-après retrace le détail de ces transferts.

Objet des crédits transférés	Montant des crédits transférés et incidence sur le budget des services généraux	Budget de provenance ou de destination
Crédits de fonctionnement et d'intervention de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	234.575.391	Travail et affaires sociales
Crédits de fonctionnement du secrétariat général de la mer	+ 3.780.000	- Agriculture, pêche et alimentation - Services financiers - Outre-mer - Equipement, logement, transports et tourisme - Environnement

Ainsi, les transferts opérés (qui concernent principalement les moyens du secrétariat général de la mer et de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie) majorent de 238,6 millions de francs le plafond initial 1997 du budget des Services généraux du Premier ministre.

A structure constante, c'est-à-dire hormis ces transferts et hormis la création du fonds pour la réforme de l'Etat, le montant des crédits prévus en 1997 s'établit à 3,667 milliards de francs.

1. Dépenses ordinaires en nette diminution

Globalement, les dépenses ordinaires sont réduites de 10,1 % en 1997. Toutefois, cette évolution recouvre deux mouvements contrastés : une augmentation des moyens de service et une forte baisse des dépenses d'intervention.

a) Une augmentation des moyens des services

Le présent projet de loi de finances prévoit une **progression des crédits du titre III de 2,8 %** par rapport aux dotations votées en 1996.

Les principales augmentations de crédits concernent :

- **la réforme de l'Etat** avec la création d'un fonds pour la réforme de l'Etat, au titre duquel **110 millions de francs** sont demandés ;

- les **prestations d'action sociale** avec l'inscription d'un crédit de **28 millions de francs** destiné aux catégories de fonctionnaires et retraités les plus démunis ;

- le renouvellement du **parc automobile** avec l'ouverture de **25 millions de francs** ;

- l'accroissement des **moyens d'information à caractère interministériel** pour lesquels 20 millions de francs sont demandés ;

- les **dépenses d'informatique** de l'administration générale qui atteignent **4,4 millions de francs** ;

- l'augmentation de **4,1 millions de francs** de la **subvention aux Instituts régionaux d'administration** ;

- les **dépenses de rémunération** qui progressent en raison de la revalorisation de certaines prestations (indemnités, relèvement du plafond de sécurité sociale, taxe pour les transports) pour un montant de **0,8 million de francs** et de l'application de la dernière tranche du protocole Durafour conclu le 9 février 1990 avec les organisations syndicales sur la rénovation des grilles de bonification des emplois (**1 million de francs**).

En contrepartie, d'importantes économies sont réalisées. Elles comprennent :

- les **mesures de révision des services votés** (consolidation de la régulation budgétaire et nouvelle contribution des services à la maîtrise de l'Etat) qui atteignent **37,4 millions de francs**, soit 1,2 % des crédits du titre III ;

- la réduction de **32,9 millions de francs** des crédits de **formation et de modernisation de la fonction publique** ;

- la **diminution du nombre des abonnements** souscrits par les administrations à l'Agence France Presse, qui permet de générer une économie de **11,5 millions de francs** ;

- la **suppression nette de 26 emplois** qui dégage une économie de **2,7 millions de francs**.

b) La baisse des dépenses d'intervention

Après une réduction des crédits du titre IV de 35,1 % dans le budget pour 1996, la **tendance à la baisse se poursuit** pour 1997 même si elle est moins accentuée (- 10,1 %).

Cette nette réduction des crédits résulte, pour l'essentiel, de la baisse de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision, qui passe de 804,7 à 684,0 millions de francs.

Il convient toutefois de remarquer que si l'on tient compte de l'annulation des crédits d'un montant de 148 millions de francs en septembre 1996, la contribution forfaitaire de l'Etat est en progression de 4,1 % par rapport aux crédits qui lui ont été réellement affectés en 1996.

Les autres économies affectent le dispositif des aides à la presse (- 37,6 %), les prestations sociales et les actions culturelles en faveur des rapatriés (- 33 millions de francs), l'Institut français des relations internationales (- 1,3 million de francs) et le Centre des études européennes de Strasbourg (-1 million de francs).

En revanche, un nouveau chapitre est créé en faveur de l'action interministérielle de lutte contre la toxicomanie (230 millions de francs), mais il s'agit seulement d'un transfert de crédits du ministère du travail et des affaires sociales.

2. Des dépenses en capital en très forte progression

Les crédits de paiement inscrits au titre V s'élèvent à **82,4 millions de francs** au lieu de 27,7 millions de francs dans la loi de finances pour 1996. Les autorisations de programme correspondantes atteignent 62,6 millions de francs au lieu de 41,2 millions de francs.

Cette augmentation importante des crédits est liée à **la création de deux nouveaux chapitres** :

- le **Fonds pour la réforme de l'Etat**, qui comporte deux sections : l'une, destinée à financer des opérations à caractère national et dotée de 15 millions de francs ; l'autre, consacrée à l'action territoriale de l'Etat et dont les crédits s'élèvent à 25 millions de francs ;

- la **préservation et le développement du patrimoine culturel des Français rapatriés d'outre-mer** (25 millions de francs en crédits de paiement). Ce chapitre est destiné à financer la construction du mémorial de l'oeuvre française outre-mer à Marseille.

En outre, l'entretien des hôtels ministériels et des locaux de la documentation française se traduit par une dotation de 12,1 millions de francs au secrétariat général du Gouvernement.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. L'agrégat 03 regroupe les moyens permettant à la Délégation aux rapatriés de mettre en oeuvre les dispositions législatives applicables aux rapatriés. Pour 1997, les crédits mis à la disposition des SGPM sont la traduction budgétaire de la poursuite de la troisième année d'application du plan quinquennal d'action en faveur des Français musulmans rapatriés qui a pris effet au premier janvier 1995.

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit une diminution des crédits de 33 millions de francs liée à l'ajustement des crédits aux besoins réels et à la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. La politique en faveur des rapatriés devrait conduire aussi à la construction d'un mémorial de la France d'Outre-Mer. Or, votre rapporteur se permet de regretter qu'onze ans après le lancement de cette idée, le mémorial est toujours à l'état de projet. Toutefois, il ose espérer que le transfert des crédits de l'Etat destinés à sa création du titre VI (subventions d'investissement accordées par l'Etat) au titre V (investissements exécutés par l'Etat) qui révèle une volonté positive de l'Etat de reprendre ce dossier en main, se traduira rapidement par le démarrage des travaux de construction.

2. Au sein de la nébuleuse des organismes extrêmement divers rattachés aux services du Premier ministre, trois créations interviennent : le secrétariat général de la mer ; la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, qui constitue en réalité un simple transfert en provenance du ministère des affaires sociales et la mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie.

Parallèlement, deux organismes ont été dissous en 1996 : le collège de prévention des risques technologiques et l'observatoire juridique des technologies de l'information.

Enfin, deux organismes sont transférés : la délégation interministérielle aux professions libérales (transférée à la section commerce-artisanat) et la délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (transférée à la section des services généraux de la défense nationale).

A cet égard, votre rapporteur rappelle qu'ayant insisté l'année passée sur la nécessité d'une véritable remise en ordre de ces organismes pour assurer une gestion plus rigoureuse de la dépense publique, le Parlement avait voté un article additionnel qui obligeait le gouvernement à présenter chaque année la liste de toutes les commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres.

Votre rapporteur se félicite que le gouvernement ait respecté la volonté du Parlement en publiant la liste des organismes gravitant autour de chaque ministère et en précisant leurs missions. Il faudrait maintenant qu'une étape supplémentaire soit franchie et qu'un examen attentif des activités de ces organismes soit entrepris pour vérifier leur réelle utilité, déceler les éventuels doubles emplois et favoriser une certaine rationalisation de ces instances.

3. L'année passée, votre rapporteur avait souligné la création du Commissariat à la réforme de l'Etat et s'était engagé à analyser attentivement ses activités et ses résultats. Après un an de fonctionnement, un premier bilan peut être dressé.

En automne 1995, le Commissariat s'est attaché, en liaison avec l'ensemble des départements ministériels, à identifier les principaux chantiers de réforme et à préparer les propositions correspondantes. Quatre axes principaux ont été définis au printemps 1996 : placer les citoyens au coeur du service public ; rénover la gestion des ressources humaines ; déléguer les responsabilités ; mieux décider et mieux gérer. Afin de mettre en pratique ces projets de réforme, un "fonds pour la réforme de l'Etat" a été créé en cours d'année et doté de 50 millions de francs. 20 millions de francs sont destinés à financer les opérations à caractère national et 30 millions de francs les opérations à caractère local.

Votre rapporteur se félicite de l'utilisation effective et pertinente de ces crédits ouverts par décret d'avance. En effet, la liste des opérations bénéficiant d'un financement du Commissariat à la réforme de l'Etat montre que 84 % des crédits ont été consommés. En outre, les actions privilégiées sont en rapport avec les quatre axes de réforme déjà mentionnés.

Ainsi, les administrations centrales concernées se sont attachées à développer la qualité de leurs prestations en introduisant le paiement par carte bancaire, en accélérant le traitement des demandes et en modernisant leurs services.

Quant aux services déconcentrés, ils se sont engagés dans la voie du regroupement au sein de "maisons de service public" pour faciliter les démarches des usagers vis-à-vis des administrations dans les quartiers urbains et dans les zones rurales.

Le bilan de l'action du commissariat à la réforme de l'Etat s'avère donc positif.

Toutefois, votre rapporteur s'interroge sur la poursuite de la réforme. En effet, il est prévu qu'entre 1996 et 1998, les effectifs des administrations centrales soient réduits de 10 %, tandis que le nombre de directions chuterait de 30 %. Certes, ces mesures sont nécessaires, mais votre rapporteur reste prudent sur leur chance d'application face aux résistances auxquelles elles ne manqueront pas de se heurter de la part des services concernés.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

**II. SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE
(SGDN)**

Rapporteur Spécial : M. Michel SERGENT

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits demandés pour 1997 inscrits à hauteur de 140,502 millions de francs subissent une baisse de 30,16 % par rapport aux crédits votés pour 1996 qui s'élevaient à 201,169 millions de francs.

Cette diminution correspond pour l'essentiel à la continuité de la restructuration et du recentrage du secrétariat général de la défense nationale (SGDN) entreprise en 1995 et concrétisée durant l'exercice 1996. En effet, cette réforme a entraîné une forte réduction des effectifs ainsi qu'une diminution sensible des besoins de fonctionnement.

Le SGDN devient ainsi le plus modeste fascicule budgétaire pour 1997, après avoir déjà subi en 1996 une baisse de 11,8 % par rapport à une dotation en crédits votés de 228,2 millions de francs en 1995.

Cette réduction se traduit également dans les autorisations de programmes prévues pour 1997 qui sont ramenées à 30,6 millions de francs en baisse de 25,36 % après une dotation de 41 millions de francs en 1996, qui reflétait déjà une baisse de 16,3 % par rapport à celle de 1995.

Le tableau ci-après présente, classés par titre, les crédits demandés pour le SGDN pour 1996, en indiquant leur évolution par rapport au budget voté pour 1996.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996 LFI	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Dépenses ordinaires : Titre III : moyens des services	160,17	109,90	-31,39
Dépenses en capital : Titre V : investissements exécutés par l'Etat - CP	41,00	30,60	-25,37
Total DO + CP	201,17	140,50	-30,16
Autorisations de programme Titre V	41,00	30,60	-25,37

Cette présentation sommaire met en évidence une forte diminution tant des crédits de dépenses ordinaires que des dépenses d'investissement.

1. Les dépenses ordinaires

a) Les crédits de fonctionnement

Le champ d'action du SGDN ne recouvre pas de dépenses d'interventions (titre IV). Les dépenses ordinaires se limitent donc aux moyens des services (titre III).

Inscrites à hauteur de 109,9 millions de francs dans le projet de budget pour 1997, ces dépenses diminuent de 31,39 % par rapport aux crédits votés pour 1996. Cette évolution résulte du recentrage des activités du SGDN et de la réduction de ses effectifs.

Les crédits de rémunération passent de 91,3 à 49,2 millions de francs, en diminution de 46,2 %, et les **charges sociales** diminuent de 10,7 millions de francs à 6,2 millions de francs, soit une baisse de 41,8 %. Toutefois, si l'on tient compte du transfert de 31,9 millions de francs de

crédits du ministère de la Défense pour 1997 (cette opération effectuée en 1996 ayant porté sur 30,9 millions de francs) les crédits de rémunération n'évolueraient en réalité que de 60,4 millions de francs à 49,2 millions de francs soit une diminution de 18,5 %.

Si les rémunérations du personnel du centre de transmissions gouvernemental (CTG) font partie des transferts de crédits effectués en direction de la Défense, la charge budgétaire du fonctionnement du centre reste affectée au SGDN. La régression des moyens destinés au matériel et fonctionnement des services est donc moins importante avec 53,1 millions de francs pour 56,4 millions de francs en 1996, soit une diminution de 5,8 %.

Les dépenses d'informatique et de télématique (chapitre 34-95) passent ainsi de 11,3 millions de francs à 10,7 millions de francs, en baisse de 6 %. Compte tenu de la diminution des effectifs, le niveau des crédits devrait permettre de poursuivre l'amélioration de l'équipement informatique des services. Les dotations de l'administration du SGDN sont en diminution de 13,4 %, celles du CTG restent stables ; en revanche, l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) voit ses crédits renforcés de 32,7 %.

Quant aux moyens de fonctionnement des services (chapitre 34-98) s'établissent à 42,4 millions de francs après 45 millions de francs en 1996, en diminution sensible de 5,8 %. Là encore, en raison de la réduction des personnels, cette évolution ne traduit pas, globalement, une détérioration des moyens de fonctionnement. Les crédits propres au SGDN sont réduits de 5,8 % et le CTG bénéficie d'une augmentation significative de ses moyens de fonctionnement (+ 128,33 %) en passant de 0,64 millions de francs à 1,47 millions de francs pour 1997.

Mais l'IHEDN, qui avait bénéficié pour 1996 d'une majoration non reconductible de 1,5 million de francs votée lors de l'examen de la loi de finances pour 1996 par le Parlement (0,5 millions de francs par l'Assemblée nationale et 1 million de francs par le Sénat -comme en 1995), voit ses crédits proposés pour 1997 être limités à 5,36 millions de francs, soit une baisse de 15,5 %.

b) Les effectifs

Le recentrage des activités du SGDN s'est accompagné d'une importante réduction de ses emplois budgétaires dont le nombre passe de 503 à 236.

Le tableau ci-après présente cette évolution :

	Effectifs budgétaires théoriques pour 1996	Effectifs réels après application de la réforme au 1-1-96	Effectifs budgétaires pour 1997	Evolution 1996/1997
Titulaires	106	66	61 *	-45
Contractuels	154	125	115	-39
Militaires sous contrat et de carrière	191	28	28	-163
Appelés du service national	52	56	32	-20
Total	503	275	236*	-267

* Y compris la création de 3 nouveaux emplois

Le recentrage du SGDN a entraîné 87 suppression nettes d'emplois : 28 militaires, 39 contractuels et 20 appelés du service national.

Les transferts au ministère de la défense des effectifs assurant le fonctionnement du CTG se soldent par une diminution de 180 emplois : 163 militaires et 17 civils.

2. Les dépenses en capital

Les crédits demandés pour 1997 atteignent **30,6 millions de francs, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme**. Ils diminuent de 25,4 % par rapport au budget voté de 1996.

Cette baisse des crédits concerne uniquement le programme civil de défense, 23,6 millions de francs pour 1997 contre 34 millions de francs en 1996 (- 30,6 %) après une réduction de 42,16 % en 1996, l'Assemblée nationale ayant adopté un amendement qui accentuait les diminutions proposées de 8 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Les crédits du SGDN sont maintenus à leur niveau de 1996, soit 7 millions de francs, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme et sont intégralement destinés à l'équipement du Centre de transmissions gouvernemental.

B. PRESENTATION PAR ACTION

Le fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale comporte deux agrégats, correspondant à quatre actions. Le premier agrégat intitulé « administration générale » regroupe les crédits:

- du SGDN,
- de l'organisme rattaché : IHEDN,
- de l'organisme mis pour emploi auprès du SGDN et qui lui est rattaché sur le plan budgétaire : le centre de transmissions gouvernemental (CTG).

Le second agrégat « actions de coordination interministérielles de défense » recouvre les crédits du programme civil de défense.

Leurs dotations respectives sont récapitulées dans le tableau ci-après.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996		Crédits demandés pour 1997		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
SGDN	-	114,417	-	95,054	-	-16,92
CTG	7,000	43,429	7,000	13,327*	-	6,64**
IHEDN	-	7,633	-	7,111	-	-6,84
Total agrégat 01 "administration générale"	7,000	165,479	7,000	115,492	0	14,18**
Programme civil de défense	34,000	35,690	23,600	25,010	-30,59	-29,92
Total agrégat 02 "actions de coordination interministérielles de défense"	34,000	35,690	23,600	25,010	-30,59	-29,92
Total agrégats 01&02	41,000	201,169	30,600	140,502	-25,37	-15,43**

* L'ensemble des dépenses de rémunérations et charges sociales ont été transférés à la défense courant 1996 (pour 30,9 MF)

** Le pourcentage est calculé sur la différence entre les seuls crédits restant à la charge du SGDN pour le CTG : les matériels et fonctionnement des services (pour 1996 : 5,497 millions de francs)

1. L'action « secrétariat général de la défense nationale »

La réforme mise en place en 1996 en recentrant les missions du SGDN a permis de dégager une économie budgétaire, tout en maintenant l'efficacité nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Les économies ainsi réalisées se traduisent par un montant de crédits de 95,054 millions de francs pour 1997 après 114,417 millions de francs en 1996, soit une diminution de 16,92 %. L'ensemble des effectifs restant à la charge du SGDN, soit 236 personnes (voir tableau p. 2) concerne cette action qui s'articule désormais autour de quatre des cinq grands « pôles » de compétence issus de la restructuration :

- Affaires internationales et stratégiques ;
- Affaires juridiques et européennes ;
- Économie et défense ;
- Technologies et transferts sensibles.

2. L'action « Centre de transmissions gouvernemental »

L'action CTG ne comporte plus de crédits de rémunération après transfert des dépenses de personnel sur les crédits de la défense pour 31,9 millions de francs en budget 1997. Ces crédits évoluent de 12,5 millions de francs en 1996 à 13,3 millions de francs pour 1997, soit une augmentation de 6,64 % qui devrait permettre la poursuite du plan quinquennal de modernisation des moyens informatiques du CTG.

3. L'action « Institut des hautes études de la défense nationale »

Pour répondre à l'ambition d'excellence et d'ouverture formulée dans les propositions de réforme du SGDN, l'Institut a développé ses activités tout en recevant de nouveaux auditeurs venant d'horizons très variés. Ainsi les sessions 1995-1996, une session européenne, deux sessions nationales, trois sessions régionales et des séminaires spécifiques, ont permis de toucher 534 auditeurs supplémentaires, soit un accroissement très significatif de l'ordre de 30 %. Au total, l'activité de l'IHEDN représente 12.569 journées-auditeurs.

La poursuite de cette action dépendra des moyens accordés pour 1997. Mais malgré l'intégration de la Mission pour l'enseignement et les études de défense (MEED) dans les attributions et dépenses du SGDN les crédits sont en diminution de près de 7 %.

Il reste que dans le cadre de sa réforme l'IHEDN sera transformé en établissement public administratif en 1997 et disposera ainsi d'une autonomie de gestion. Enfin, il convient de souligner que les moyens de fonctionnement en provenance du SGDN ne couvrent qu'une part minimum des dépenses de l'Institut. En effet, le ministère de la Défense met à la disposition de l'IHEDN 82 militaires ou fonctionnaires civils et assure sur ses crédits un grand nombre de déplacements. Le coût budgétaire réel de l'Institut est ainsi estimé à 35 millions de francs.

4. L'action "programme civil de défense"

Ces moyens de l'agrégat "actions de coordination interministérielles de défense sont regroupés au sein du cinquième pôle du SGDN : "défense et Nation".

Ses dotations recouvrent pour les dépenses ordinaires les moyens nécessaires à la formation et l'information dans les domaines de défense et de protection civile pour 1,41 milliard de francs en 1997, en diminution de 16,6 %.

Pour les dépenses en capital elles concernent trois domaines d'intervention :

- protection des populations ;
- continuité de l'action gouvernementale et sécurité générale ;
- action économique de défense.

Leur diminution de 30,6 % déjà développée dans la présentation des dépenses en capital résulte de la concentration des interventions sur cinq opérations majeures ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

En millions de francs

Ministères	Crédits votés 1995		Crédits votés 1996		Crédits proposés 1997	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Premier Ministre	30,00	30,00	16,80	16,80	8,00	8,00
SGDN						
. Système intégré de protection des populations						
. Formation - information						
Opérations réalisées par la Défense pour le compte du SGDN						
.. Réseau Rimbaud						
Ministère de l'économie						
. réseau DEMETER	9,09	8,09	2,00	2,00	2,00	2,00
informatisation des données économiques nécessaires à la défense						
Ministère de l'Intérieur	13,40	12,90	11,60	11,60	12,00	12,00
. infrastructure des unités d'intervention et						
. centres de déminage	13,40	12,90	3,60	2,60	1,60	1,60
Ministère de la santé publique et de l'assurance maladie						
. postes sanitaires mobiles (PSM1 et PSM2)						
. postes médicaux avancés						
. actions de protection dans le domaine chimique et biologique						
Ministère de						
. étude de vulnérabilités sur l'eau	1,80	1,80		1,00		
Total	60,79	58,79	34,00	34,00	23,60	23,60

SERVICES DU PREMIER MINISTRE
III - CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Rapporteur spécial : M. Claude LISE

Assumant sa mission avec des moyens limités, le Conseil économique et social verra, à structure constante, stagner ses dotations budgétaires en 1997.

L'année 1997 constituera, néanmoins, pour le Conseil économique et social une étape importante, puisque son budget qui n'était constitué jusqu'alors que de crédits de fonctionnement, s'enrichira d'une ligne consacrée aux crédits d'investissement.

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits demandés pour 1997 au titre du Conseil économique et social s'élèvent à 178.389.244 francs, soit une **majoration apparente** de 5,83 % par rapport au budget voté de 1996 (168,55 millions de francs).

Cette majoration n'est qu'apparente dans la mesure où le budget du Conseil était alors exclusivement constitué de crédits de fonctionnement inscrits au titre III. Ce budget étant complété par un programme triennal de travaux d'entretien et de rénovation inscrit au titre V du budget du ministère de la Culture pour un montant de 15,1 millions de francs en autorisations de programme et de 3,5 millions de francs en crédits de paiement pour 1996.

La progression des moyens financiers du Conseil en 1997 résulte donc pour l'essentiel de l'inscription au titre V, nouvellement créé au sein de son budget, du solde des crédits prévus pour cette opération.

L'analyse de l'évolution des dotations inscrites aux quatre chapitres qui composent maintenant le budget du Conseil économique et social, permet de mesurer la réalité de la progression de ses crédits.

Présentation par titre

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996 LFI	Crédits demandés pour 1997	Evolution en %
Chapitre 31-01 : Indemnités des membres du CES et des sections	111,96	111,96	0,00
Chapitre 31-11 : Dépenses de personnel	44,85	45,18	0,74
Chapitre 34-01 : Dépenses de matériel	11,74	9,64	-17,89
Total Titre III	168,55	166,78	-1,05
Chapitre 57-01 : Equipement administratif (nouveau)		11,60	100,00
Total Titre V		11,60	100,00
TOTAL GENERAL	168,55	178,38	5,83

B. PRINCIPALES EVOLUTIONS

1. Indemnités des membres du CES et des sections (chapitre 31-01)

Représentant plus des deux tiers du budget du CES, les crédits demandés en 1997 pour ce chapitre s'élèvent à 111,96 millions de francs, soit une stabilité au franc près par rapport aux crédits inscrits à ce chapitre en 1996.

Il convient cependant de rappeler que les crédits de ce chapitre avaient augmenté en 1996 d'un peu plus de 1,7 million de francs (soit +1,56%) en raison, notamment, de l'ajustement des indemnités forfaitaires allouées aux conseillers.

2. Dépenses en personnel (chapitre 31-11)

Les crédits de ce chapitre sont en hausse de 333.824 francs (soit + 0,74 %). Cette évolution résulte des mouvements suivants :

- au titre des mesures acquises : une hausse de 96.824 francs correspondant à l'incidence en année pleine de la 7^e tranche d'application du protocole Durafour ;

- au titre des mesures nouvelles : un ensemble de mesures d'ajustement d'un montant global de 237.000 francs, lié pour l'essentiel à des transformations d'emplois et à des revalorisations indiciaires.

3. Dépenses de matériel (chapitre 34-01)

Les crédits affectés à ce chapitre régressent de 2,1 millions de francs (-17,88%).

Cette baisse importante est la conséquence logique de la non reconduction du crédit de 2,5 millions de francs ouvert en 1996 pour la célébration du cinquantième anniversaire de la création du Conseil économique et social.

Le solde de cette évolution des crédits de ce chapitre s'explique par deux éléments. Le premier tient à la non reconduction d'un crédit de 0,5 million de francs. Le second élément résultant pour sa part de l'inscription, à titre de mesure nouvelle, d'un crédit de 0,9 million de francs.

Cette "mesure nouvelle" correspond en réalité à un transfert en provenance du budget des charges communes destiné à compenser la suppression de la franchise postale.

4. Equipement administratif (chapitre 57-01 nouveau)

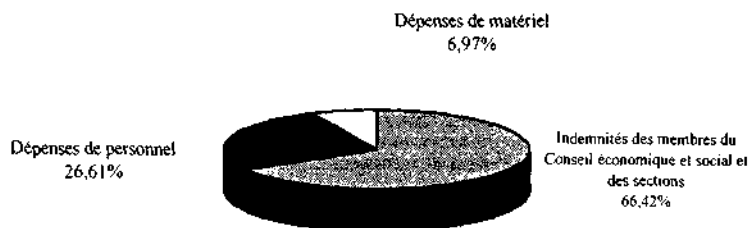
La création d'un titre V au sein du budget du Conseil économique et social constitue une novation dans un budget qui ne comportait traditionnellement que des dépenses de fonctionnement.

La dotation inscrite au chapitre 57-01 *nouveau*, provient des crédits inscrits au titre V du budget du ministère de la culture en 1996 pour un montant de 15,1 millions de francs en autorisations de programme et de 3,5 millions de francs en crédits de paiement.

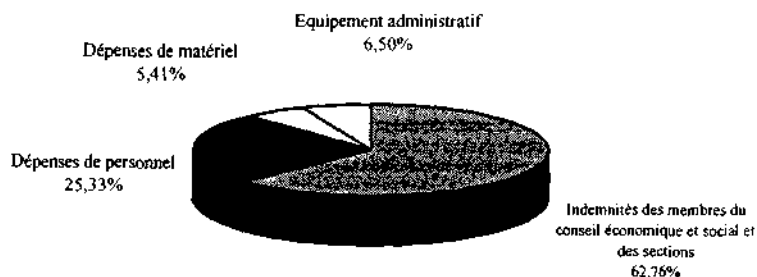
Le solde de ces crédits, soit 11,6 millions de francs, figure au budget du Conseil pour 1997. Il est destiné à permettre l'achèvement d'un programme triennal de travaux d'entretien et de rénovation du Palais d'Iéna.

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DU BUDGET DU C.E.S.

CREDITS BUDGET VOTE 1996



CREDITS PLF 1997



Source : Commission des finances

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. UN BUDGET RAISONNABLE

Assurant la représentation des "forces vives" de la Nation, cette assemblée consultative de 230 membres disposera en 1997 avec d'un budget en très légère progression à structure constante.

La progression de 5,83% de son budget n'est en effet qu'apparente. Cette augmentation résulte de l'inscription au titre V nouvellement créé du solde des crédits prévus au budget du ministère de la culture pour le programme triennal de travaux d'entretien et de rénovation du Palais d'Iéna engagé en 1996.

S'il n'est pas tenu compte des crédits du titre V, le montant du budget du Conseil pour 1997 baisse de 1%. Il convient cependant de rappeler que cette baisse est due à la non reconduction du crédit exceptionnel de 2,5 millions de francs destiné à la célébration du cinquantenaire de la création du Conseil économique et social ouvert pour 1996.

En ne tenant pas compte de l'ensemble des crédits non reconductibles (3 millions de francs), le budget du Conseil économique et social progresse en réalité de 0,75 %. Si la mesure nouvelle de 900.000 francs, compensant la suppression de la franchise postale, n'est pas incluse dans ce calcul, ce budget ne progresse plus que de 0,20%.

Votre rapporteur tient, en conséquence, à souligner que le Conseil prend ainsi sa part dans l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Ce résultat reste très largement le fruit de la stabilité des effectifs du personnel du Conseil (147 fonctionnaires titulaires et 19 agents non titulaires) en 1997.

Enfin, il convient de noter, au titre de l'exécution du budget de 1996, que l'arrêté d'annulation du 26 septembre 1996, comporte une annulation de 500.000 francs sur le chapitre 34-01 "dépenses de matériel".

B. UNE AUTONOMIE BUDGETAIRE RENFORCEE

Lors de sa visite au Conseil en octobre 1996, votre rapporteur avait pu constater le bon achèvement des travaux d'extension de locaux conduit au Palais d'Iéna (coût total de l'opération : 110,5 millions de francs).

Mais il avait aussi relevé à cette occasion l'absence structurelle d'une ligne d'investissement dans le budget du Conseil économique et social.

Votre commission des finances avait suivi la position de son rapporteur spécial, en s'interrogeant sur l'opportunité de la dépendance du Conseil par rapport à des ministères dépensiers pour ce qui concernait les travaux d'entretien du Palais d'Iéna.

Il convient en conséquence de se féliciter de la création d'un titre V au sein de ce budget qui permettra au Conseil de programmer lui-même les opérations d'entretien du bâtiment qu'il occupe.

C. LE C.E.S., "EVALUATEUR" DE POLITIQUES PUBLIQUES ?

L'an dernier votre rapporteur avait souhaité que soit examinée avec soin l'articulation de la mission d'un éventuel office parlementaire d'évaluation des politiques publiques avec celle des "évaluateurs existants" au premier rang desquels figurent le Conseil économique et social, la Cour des comptes et le Commissariat général au Plan.

A cet égard, il adhère pleinement à la perspective tracée par le président Christian Poncelet lors de la réunion constitutive de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, recommandant en tant que président de cet Office, *"d'identifier et de recenser les futurs partenaires de cette nouvelle structure, en procédant à une évaluation des évaluateurs"*.

Votre rapporteur tient à souligner l'intérêt des avis du Conseil portant sur l'évaluation des politiques publiques. Parmi les quatre études conduites, il convient de mentionner plus particulièrement celle présentée par Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz en 1995 sur "l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté", dont les conclusions ont été assez largement reprises par le projet de loi sur l'exclusion.

Il note cependant que le financement de ces travaux, sur les crédits du Fonds national pour le développement de l'évaluation inscrits au budget du Commissariat général au Plan, a progressivement diminué et semble même être mis en extinction. Le montant de cette dotation est en effet passé de 2,1 millions de francs en 1993 à 770.000 francs en 1995, aucun crédit n'ayant été mobilisé à ce titre en 1996, ni inscrit pour 1997.

D. DES TRAVAUX DE QUALITE, VALORISES DANS LE CADRE DU CINQUANTAIRE

Pendant l'année 1995 le Conseil économique et social a adopté **11 avis et 1 étude**. Le niveau relativement faible de l'activité du Conseil s'explique par le contexte électoral du premier semestre de 1995 qui n'a débouché sur l'adoption que de 3 avis.

Il convient de noter que l'année 1995 confirme la tendance à la croissance de la proportion des autosaisines du Conseil économique et social qui se sont élevées à 8, dont une étude.

Le premier semestre de l'année 1996 a confirmé la remontée du niveau d'activité du deuxième semestre 1995, avec l'adoption par le Conseil de **16 avis et de deux études**. Sur cet ensemble, 12 avis et les deux études résultent d'une autosaisine.

Le cinquantième anniversaire de sa création a constitué pour le Conseil économique et social une occasion de renforcer sa notoriété et celle de ses travaux. A cette fin un crédit de 2,5 millions de francs a été ouvert à titre non renouvelable dans le cadre du budget de 1996.

De nombreuses actions de communication sont ainsi conduites au cours de cette année. Parmi celles-ci, il convient de citer en particulier l'édition d'un dossier pédagogique, la réalisation en collaboration avec le centre national de documentation pédagogique d'un document audiovisuel sur le Conseil, ainsi que l'organisation de multiples manifestations telles que des expositions ou des forums. Le point d'orgue de ce cinquantième sera constitué par une séance solennelle, le 29 octobre, en présence du président de la République.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

IV - PLAN

Rapporteur spécial : **M. Michel MOREIGNE**

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1997, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, s'élèvent à 150,2 millions de francs. Ils sont en diminution de 6,6 % par rapport aux crédits votés de 1996.

Cependant, cette comparaison doit être relativisée en raison de l'important gel de crédits intervenu sur l'exercice 1996, transformé en annulation de 6,4 millions de francs en septembre 1996, dans le cadre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Quant aux autorisations de programme prévues pour 1997, elles sont maintenues à un niveau identique à celui de 1996.

Le tableau ci-dessous présente, par titre, les principales évolutions :

(en millions de francs)

Nature des crédits	1996 budget voté	1997 LFI	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	105,0	95,6	- 8,9
Titre IV - Interventions publiques.....	50,3	50,3	---
Total	155,4	145,9	- 6,1
Dépenses en capital			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	5,4	4,2	- 22,2
Total	5,4	4,2	- 22,2
Total DO + CP	160,8	150,2	- 6,6
Autorisations de programme			
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	5,0	5,0	--
Total	5,0	5,0	--

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui constituent plus de 97 % du budget du plan, sont réduites de 155,4 millions de francs en 1996 à 145,9 millions de francs. Par rapport aux crédits attribués en 1996, il est constaté une diminution de 6,1 %.

Les crédits du titre III, qui représentent 68 % des dépenses ordinaires, s'élèvent pour 1997 à 95,6 millions de francs, en diminution de 8,9 %. Toutefois, cette réduction s'élève seulement à 4 % lorsqu'on prend en compte les crédits véritablement disponibles au titre III après annulation de crédits de 4,3 millions de francs en septembre 1996.

Ces crédits des moyens et services concernent le Commissariat général au Plan, les organismes rattachés (CEPII et CSERC)¹, l'évaluation des politiques publiques et, enfin, l'évaluation des contrats de plan Etat-régions.

Les restrictions budgétaires sont toutefois très concentrées puisqu'elles touchent pour 45 % l'évaluation des contrats de plan Etat-régions et pour 22 % le Commissariat général au plan.

Les charges de personnel sont créditées de 65 millions de francs en diminution de 1,6 %. Les crédits de matériel et fonctionnement des services accusent une forte baisse de 21,5 % et s'élèvent à 30,7 millions de francs.

Les crédits du titre IV, principalement consacrés aux subventions à divers organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES et OFCE)², constituent la deuxième masse de ce budget avec 38,5 % du total. En 1997, ils atteignent 50,3 millions de francs, soit une stagnation en francs courants par rapport à l'année 1996.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les seules dépenses en capital inscrites au budget du Plan sont les crédits du titre VI, destinés à la recherche en socio-économie.

Pour 1997, les dépenses pour les autorisations de programme s'élèvent à 5 millions de francs et sont sans changement par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. En revanche, les dépenses pour les crédits de paiement diminuent de 21 % pour s'établir à 4,2 millions de francs. Toutefois, si l'on prend pour base les crédits disponibles après le décret d'annulation du 26 septembre 1996 portant sur 500.000 francs au titre IV, la réduction des crédits pour 1997 n'est plus que de 6,7 %.

¹ **CEPII** : Centre d'études prospectives et d'informations internationales

CSERC : Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts

² **CEPREMAP** : Centre d'études prospectives d'économie mathématiques appliquées à la planification

CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

IRES : Institut de recherches économiques et sociales

OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques

C. LA NOUVELLE PRESENTATION DES CREDITS PAR AGREGATS

Le budget du Plan, qui était présenté jusqu'en 1995 sous la forme de quatre actions (le plan, le CSERC, la recherche et l'évaluation des politiques publiques), est désormais regroupé en deux agrégats : le plan et la recherche.

Le tableau ci-après récapitule cette nouvelle présentation des dépenses ordinaires par agrégat:

Agrégats	Intitulé	Budget voté 1996	LFI 1997	Différence entre 1996 et 1997	Différence en %
01	PLAN	102.386.554	93.021.461	- 9.365.093	- 9,1
02	RECHERCHE	58.383.480	57.163.403	- 1.220.077	- 2,1
TOTAL GENERAL		160.770.034	150.184.864	- 10.585.170	- 6,6

II. REPARTITION DES CREDITS PAR ACTIONS

La présentation en deux agrégats des crédits du Plan apparaissant réductrice, le tableau ci-après présente une analyse plus détaillée de la répartition des dépenses ordinaires.

Intitulé	Budget voté 1995	Budget voté 1996	PLF 1997	Différence entre 1997 et 1996	Différence en %
PLAN	82.400.495	79.275.021	74.627.410	- 4.647.611	- 5,9
CSERC	7.461.971	7.283.554	6.941.483	- 342.071	- 4,7
RECHERCHE EN SOCIO-ECONOMIE	30.729.901	31.319.030	31.326.020	+ 6.990	+ 0,02
CEPII	21.195.687	21.674.450	21.587.383	- 87.069	- 0,4
FNDE	1.305.735	989.034	848.934	- 140.100	- 14,2
CSE	2.331.534	2.338.945	2.303.634	- 35.311	- 1,5
Evaluation des contrats de plan Etat-Régions	12.500.000	12.500.000	8.300.000	- 4.200.000	- 33,6 %
TOTAL GENERAL	159.085.189	155.380.034	145.934.864	- 9.445.170	- 6,1

Les crédits du Commissariat général au Plan s'élèvent à 74,6 millions de francs, en diminution de 5,9 %.

Les mesures d'économie concernent les chapitres 34-04 (travaux et enquêtes) pour près d'1 million de francs et 34-98 (moyens de fonctionnement des services) pour 1,2 millions de francs. Trois postes ont aussi été supprimés.

Quant au chapitre 37-93 (actions d'animation et de promotion), il a été supprimé et ses crédits ont été regroupés sur le chapitre 34-98, compte tenu du montant (667.188 francs) en 1996.

Le Centre supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts dispose pour 1997 de 6,9 millions de francs, soit une diminution de 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale de 1996. Mais par rapport aux crédits réellement disponibles après l'annulation de plus de 400.000 francs, le budget du CSERC pour 1997 apparaît en légère progression de 1,02 %.

La recherche en socio-économie, qui regroupe les crédits aux organismes subventionnés du titre IV affectés exclusivement à la recherche, dispose pour 1997 de 31,3 millions de francs, soit le même montant que l'année précédente.

Les crédits du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) s'élèvent à 21,6 millions de francs. Le budget est en très légère baisse de 0,4 % par rapport à la loi de finances initiale de 1996 et un emploi est supprimé. Le CEPII a dû aussi faire face à une annulation de crédits de 1,1 million de francs en 1996.

L'évaluation des politiques publiques est réalisée par le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) après avis du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Les crédits du FNDE ont été légèrement diminués pour s'établir à 850.000 francs. A cette somme s'ajouteront les crédits non consommés en 1996, soit environ 5 millions de francs.

L'évaluation des contrats de plan Etat-régions (CPER) voit ses crédits amputer de 33,6 % par l'étalement des engagements financiers sur six ans au lieu de cinq.

III. OBSERVATIONS

I. Avec une baisse des crédits de 6,6 % par rapport à la loi de finances de 1996, le budget du Plan contribue pleinement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. Cette rationalisation budgétaire touche aussi bien le Commissariat général au Plan que les divers organismes qui lui sont rattachés

(comme le CEPII ou le CSERC) et les organismes qu'il subventionne (OFCE, IRES, CREDOC et CEPREMAC).

Elle n'est pas récente puisqu'elle se traduit depuis plusieurs années pour les organismes rattachés et subventionnés par une simple reconduction des crédits sur la base de la loi de finances de l'année précédente, ce qui revient à une diminution des crédits en francs constants. De plus, les crédits de fonctionnement et les subventions font systématiquement l'objet d'une annulation annuelle de 10 à 15%. Or, cette systématisation des annulations de crédits en cours d'année nuit à la transparence du budget du Plan. En outre, elle gêne considérablement des organismes comme le CEPII ou l'OFCE, dont l'essentiel des ressources proviennent des subventions accordées par l'Etat, car elle introduit de grandes incertitudes sur le montant réel des crédits à leur disposition.

L'exemple du CEPII est révélateur lorsqu'on compare son budget initial à son budget "réel", c'est-à-dire après annulation de crédits.

(en millions de francs)

	budget initial	budget réel
1994	20,5	20,0
1995	21,2	20,5
1996	21,6	20,5

La loi de finances initiale apparaît ainsi gonflée artificiellement. Il serait donc souhaitable de réévaluer correctement les crédits à la disposition du Plan en tenant compte des annulations rendues prévisibles par l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

2. La rigueur budgétaire touche aussi les contrats de plan Etat-régions puisque compte tenu des retards de paiement de l'Etat aux régions, leur durée d'exécution a été prolongée d'un an. Cette décision inquiète les régions et n'est pas sans provoquer des remous chez les professionnels du BTP. L'enjeu est en effet de taille puisque sur les 280 milliards de francs que mobilisent ces contrats, 75 milliards concernent les infrastructures routières.

Cette remise en cause des CEPR apparaît d'autant plus regrettable qu'en l'absence de plan national, les contrats Etat-régions sont les derniers garants de la pérennité de la planification à la française.

En revanche, l'évaluation des contrats Etat-régions semble en net progrès. Annoncée officiellement en 1994, cette évaluation n'avait en fait commencé qu'en 1995, parce que la mise en place des instances partenariales de l'évaluation a nécessité plusieurs mois. Ainsi, même pour l'année 1995, la consommation de crédits a été faible (3,4 millions de francs sur 12,5 budgetés). Mais les délégations de crédits arrêtées au 30 mai 1996 laissent apparaître une montée en puissance significative (4,3 millions de francs) qui devrait se poursuivre d'ici la fin de l'année, pour s'accroître en 1997.

3. L'obligation de maîtrise des finances publiques devrait conduire à une connaissance approfondie des besoins réels de chaque administration. Or, l'analyse des crédits affectés au Fonds national de développement de l'évaluation révèle des largesses injustifiées.

Depuis sa création, le FNDE voit sa dotation initiale augmentée systématiquement de reports de crédits de l'année précédente s'élevant à plusieurs millions de francs. Cette non utilisation des crédits est liée à une montée en charge très progressive des évaluations. Mais elle est due aussi à une surestimation initiale des crédits nécessaires, encore aggravée par une réticence des services du premier ministre à lancer des travaux importants d'évaluation dans un climat d'incertitude politique. Une analyse des besoins réels du FNDE apparaît donc souhaitable ainsi qu'un réexamen de sa dotation budgétaire.

4. Lors de la récente célébration du cinquantenaire du Commissariat général au Plan, le chef de l'Etat a indiqué que l'évaluation des politiques publiques était un des axes de développement prioritaires de l'institution.

Conforté par cette orientation, le Commissariat général au Plan souhaite pouvoir définir une approche commune et travailler en étroite concertation avec le nouvel Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Il préconise aussi pour le Commissariat général au Plan une réforme de son statut qui renforce sa crédibilité dans les domaines de la concertation, de la perspective et de l'évaluation.

Pourtant, ce discours en faveur d'une véritable refondation du Plan tranche singulièrement avec l'effritement permanent des crédits affectés au Commissariat général au Plan et aux organismes qui lui sont rattachés ou qu'il subventionne. Ainsi, pour l'OFCE, la loi de finances initiale pour 1996, en baisse de 3 % en francs courants, est inférieure en valeur au niveau effectivement perçu il y a cinq ans. Quant à la subvention accordée à l'IRES, entre 1992 et 1996, elle a chuté de 13,2 % en francs courants.

Constatant ce décalage entre le discours officiel et la réalité, on est en droit de s'interroger sur l'idée même de planification et le rôle du Commissariat général au Plan.

- Au-delà des grandes tirades sur l'utilité de la planification à la française et son besoin de rénovation, la planification ne fait-elle pas définitivement partie d'une époque révolue de l'histoire économique de la France ?

- Même si le Commissariat général au Plan se transforme en un outil de prospective et d'évaluation, ne faut-il pas s'interroger sur la pertinence d'une telle orientation alors qu'il existe déjà de nombreux organismes d'évolution comme le Conseil économique et social, la Cour des Comptes et qu'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques vient juste d'être créé ?

TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES

TRAVAIL

(SECTION I)

Articles rattachés 94, 95, 96, 97

Rapporteur spécial : M. Emmanuel Hamel

En 1997, les crédits du travail s'élèveront à **103 milliards de francs**, en progression de 3,5 %. Compte tenu des dotations inscrites en faveur de l'emploi au budget des charges communes : 47,3 milliards de francs, le total des crédits destinés à l'emploi s'élève à **150,3 milliards de francs**, en progression de 8 % par rapport à 1996¹ et représente près de 10 % des dépenses de l'Etat.

Crédits pour l'emploi

Crédits du budget du travail

(en millions de francs)

	1996	1997	% 1997/1996
Titre III - Moyens de fonctionnement	8.588,230	8.564,286	- 0,3
Titre IV - Interventions publiques	90.304,039	93.918,892	+ 4
Total DO - Total dépenses ordinaires	98.862,270	102.483,179	+ 3,6
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	51,920	50,920	- 0,2
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	549,800	442,525	- 19,5
Total CP - Crédits de paiement	601,720	493,445	- 18
Total général	99.463,990	102.976,624	+ 3,5

¹ Le chiffre souvent évoqué de 15 milliards de francs d'économies s'applique à ce qu' "aurait été" le budget de 1997 s'il avait continué sur la tendance de 1996.

Crédits du budget des charges communes

(en millions de francs)

1996	1997	% 1997/1996
39.708,47	47.365,86	+ 19,3 %

TOTAL DES CRÉDITS POUR L'EMPLOI

(en millions de francs)

1996	1997	% 1997/1996
139.172,46	150.342,48	+ 8 %

Cinq "agrégats" (actions) sont distingués dans la présentation des crédits pour l'emploi, qui évoluent de la manière suivante :

(En millions de francs)

Actions	1996	1997	1997/1996 (%)	Poids 97 (%)
Gestion de la politique du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle	13.371,61	13.627,16	+ 1,9 %	9,1 %
Participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'oeuvre des entreprises	6.432,98	7.462,58	+ 16 %	5,0 %
Participation de l'Etat au financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement	24.640,99	22.612,72	- 8,2 %	15,0 %
Action de l'Etat en faveur des publics prioritaires	57.568,40	63.829,15	+ 10,9 %	42,4 %
Allègement du coût du travail	37.158,47	42.810,87	+ 15,2 %	28,5 %
TOTAL	139.172,46	150.342,48	+ 8 %	100 %

I. GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI : UN EFFORT D'ECONOMIE

Les moyens de gestion de la politique de l'emploi pour 1997 regroupent principalement les crédits :

- de l'administration générale ;
- de l'agence nationale pour l'emploi ;
- de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

En 1997, ces crédits s'élèvent à 13.627,16 millions de francs, en progression de 1,9 %.

(En millions de francs)

	PLF 97	1997/96 (%)
Gestion de la politique de l'emploi	13.627,16	+ 1,91
Administration générale	3.054,63	- 1,55
ANPE	5.241,27	- 2,42
AFPA et autres organismes de formation	4.349,66	- 0,85
Relations du travail	394,28	+ 77,47
Etudes et coopération internationale	117,66	- 8,75
Frais de gestion	469,67	+ 194,17

Cette progression modérée recouvre un véritable **effort d'économie** appliqué aux structures du service public de l'emploi.

A. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Un effort d'économie

1. L'administration générale

a) Les emplois

50 emplois sont supprimés dans le cadre de la politique d'économies (- 6,24 millions de francs), sur un total de 9.911 postes budgétaires.

b) Les moyens de fonctionnement

La dotation des moyens de fonctionnement diminue de 1,7 % pour s'établir à 800,9 millions de francs. Sont notamment réduits :

- les crédits d'informatique et de bureautique (- 2,4 %) ;
- les dépenses de communication (- 11,6 %) ;
- les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (- 10,9 %).

c) La dotation d'équipement

Les crédits d'équipement sont quasiment reconduits au niveau de 1996 : 49 millions de francs en crédits de paiement, 60 millions de francs en autorisations de programme.

2. L'agence nationale pour l'emploi

La subvention à l'ANPE diminue de 2,4 % pour s'établir à **5.241,27 millions de francs**. Les dépenses de personnel ne sont pas touchées par ces économies : elles augmentent de 54,16 millions de francs (les effectifs restant stables à 15.363), alors que les crédits de fonctionnement diminuent de 60 millions de francs, les crédits d'intervention de 72 millions de francs, les crédits d'informatique de 43,7 millions de francs.

3. L'association pour la formation professionnelle des adultes

La subvention de fonctionnement de l'AFPA augmente de 0,25 % et s'établit à **3.991,43 millions de francs** (les effectifs restant maintenus au niveau de 1996, soit 10.606 équivalents temps plein); les crédits d'investissement diminuent de 7,2 % en autorisations de programme (316,6 millions de francs), de 14 % en crédits de paiement (264,1 millions de francs) : la programmation des deux dernières années des contrats de plan Etat-région est en effet lissée sur trois ans.

B. LES AUTRES DEPENSES DE GESTION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Parmi ces dépenses, dont le total s'élèvera en 1997 à 981,67 millions de francs (+ 92,2 %), les évolutions les plus notables concernent :

- Au sein des moyens **consacrés aux relations du travail**, l'inscription d'un crédit de **172,5 millions de francs** pour achever la préparation des élections prud'homales prévues au mois de décembre 1997.

- Parmi les **dépenses d'études**, la non-reconduction de l'évaluation du programme "chômeurs de longue durée" : - 10 millions de francs, et la diminution de moitié des études d'impact des mesures pour l'emploi : - 4 millions de francs.

- Dans les **frais de gestion**, la compensation versée à l'UNEDIC en contrepartie de la prise en charge de l'inscription des demandeurs d'emploi (budget des charges communes), soit **250 millions de francs**, dans le cadre du rapprochement ANPE-UNEDIC. Aucune économie symétrique n'est prévue du côté de l'ANPE, qui substituera aux "entretiens d'inscription" des "entretiens d'orientation", plus longs donc plus coûteux.

II. LA PARTICIPATION DE L'ETAT A LA FORMATION ET A L'ADAPTATION DES RESSOURCES EN MAIN-D'OEUVRE DES ENTREPRISES

Cette participation comprend deux volets :

- le soutien aux actions de formation professionnelle ;
- la participation à la prévention et à l'accompagnement des restructurations économiques.

(En millions de francs)

	PLF 1997	% 97/96
Participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'oeuvre des entreprises	7.462,58	+ 16
A. Soutien à la formation professionnelle	4.311,58	- 5,5
B. Prévention et accompagnement des restructurations	3.151,00	+ 68,5

En 1997, l'Etat diminue sa participation aux actions de formation continue, alors qu'il renforce son soutien aux plans sociaux accompagnant les licenciements économiques.

A. LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE : "MOINS D'ETAT"

La formation professionnelle est une compétence de droit commun des régions. Toutefois, l'Etat finance des programmes jugés prioritaires, des actions contractuelles menées avec les entreprises et les régions, ainsi que la dotation de décentralisation correspondant au transfert de compétences aux régions.

1. Le programme national de formation professionnelle

Regroupant des actions spécifiques (ingénieurs, syndicats, détenus, handicapés...), le programme national voit ses crédits diminuer de 5,8 % pour s'établir à **302 millions de francs**, conformément à une tendance amorcée depuis deux ans.

2. La politique contractuelle

Les crédits de la politique contractuelle avec les branches professionnelles et les entreprises diminuent de 11,2 % et s'établissent à **400 millions de francs**.

3. Les contrats de plan Etat-régions

Conformément aux prescriptions de la lettre de cadrage du Premier ministre, l'étalement sur trois ans des crédits prévus pour les deux dernières années du contrat de plan explique la diminution de plus d'un tiers des crédits, qui s'élèvent à **433,9 millions de francs**.

4. La dotation de décentralisation

La dotation de décentralisation aux régions issue de la loi du 7 janvier 1983 évolue selon la norme retenue pour la dotation globale de fonctionnement en 1977, soit + 1,36 % : elle atteint 3.090 millions de francs.

B. PREVENTION ET ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS : UN NOUVEL EFFORT

Les crédits d'accompagnement des licenciements économiques progressent de 68,5 % : la diminution des aides au conseil aux entreprises (20,4 millions de francs pour 1997, soit - 22 %), des allocations temporaires dégressives (60,2 millions de francs, soit - 45,4 %), est très largement compensée par la montée en charge de quatre dispositifs essentiels.

1. Le chômage partiel et le "temps réduit indemnisé de longue durée" ("TRILD")

Malgré une diminution du taux de la prise en charge de l'Etat (16 francs au lieu de 18 francs par heure indemnisée), les crédits consacrés au chômage partiel progressent de 82,8 % et atteignent **748,8 millions de francs**, sous l'effet d'une augmentation du nombre d'heures indemnisées (46,8 millions de francs au lieu de 38 millions de francs en 1996).

Le dispositif du "TRILD", institué par la loi quinquennale mais peu utilisé, est en revanche supprimé.

2. L'incitation à la réduction du temps de travail

Un crédit de **815,4 millions de francs** est inscrit pour financer la compensation de l'exonération à caractère général destinée à favoriser la réduction du temps de travail prévue dans la loi du 11 juin 1996 (loi "de Robien"). Cette exonération est accordée sous condition de baisse collective de la durée du travail compensée par des embauches.

3. Les conventions de conversion

Les crédits consacrés aux conventions de conversion (appui au reclassement professionnel) augmentent de 1,5 % et atteignent **882 millions de francs**. Cette progression est due à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, qui passe de 100.000 à 120.000, alors que la participation de l'Etat au dispositif diminue (- 225 millions de francs).

4. La dotation de restructuration

Cette dotation globale déconcentrée progresse de 44 % et atteint **624,2 millions de francs** : elle regroupe plusieurs instruments de reconversion parmi lesquels les congés de conversion (aide au reclassement externe) connaissent une progression particulièrement importante, de 203 à **294,2 millions de francs**.

III. UNE DIMINUTION DU FINANCEMENT DU RETRAIT D'ACTIVITE ET DES REVENUS DE REMPLACEMENT

Cette action recouvre :

- les aides aux préretraites,
- l'indemnisation du chômage,
- la participation aux régimes de retraite.

Les crédits qui lui sont consacrés diminuent en 1997 de 8,2 %, et s'établissent à **22.612,7 millions de francs**, sous l'effet d'un recentrage de l'aide aux préretraites.

A. LE RETRAIT D'ACTIVITE

L'ensemble des dépenses d'encouragement au retrait d'activité diminue de 2,6 % et s'établit à 15.040,3 millions de francs.

1. Les conventions sociales de la sidérurgie

La diminution du nombre de bénéficiaires de ces conventions entamée depuis 1992 explique la réduction de près de 16 % des crédits, qui s'établissent à **1.542,6 millions de francs**.

2. Les préretraites associées aux plans sociaux

- **les crédits des allocations spéciales du FNE** (préretraites "pleines") diminuent de 11,5 % et s'établissent à **9.863,8 millions de francs**, du fait de la décreue de l'effectif moyen (- 1.165,1 millions de francs) et d'une augmentation de la participation moyenne des salariés (- 121 millions de francs). Le recours aux "AS-FNE" est freiné depuis plusieurs mois du fait de leur coût et de leurs conséquences sur la gestion des ressources humaines ;

- les moyens des **préretraites progressives** atteignent **3.624 millions de francs** (+ 49,1 %) en raison de la progression prévue du stock moyen d'allocataires ;

- les "**mesures spéciales**", visant certaines entreprises publiques, sont fortement diminuées : **10,3 millions de francs** au lieu de 23,3 millions de francs.

B. L'INDEMNISATION DU CHOMAGE

L'Etat assure le cofinancement du Fonds de solidarité, conjointement avec la contribution des fonctionnaires. Ce fonds prend en charge l'allocation de solidarité spécifique, accordée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. La subvention de l'Etat en 1997 s'établit quasiment au niveau de 1996, soit **7.532 millions de francs**, ce qui recouvre une progression du nombre prévu d'allocataires de 12.000 (+ 598 millions de francs), et une économie résultant d'une modification des critères d'éligibilité à l'allocation de solidarité spécifique : - 595 millions de francs.

C. LES REGIMES DE RETRAITE

La contribution de l'Etat à l'"ASF"-l'association pour la gestion de la structure financière, qui cofinance depuis 1983 les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans- est supprimée (**- 1.633,4 millions de francs**), la convention entre l'Etat et les partenaires sociaux venant à expiration le 31 décembre 1996.

IV. UNE ACTION RENFORCEE EN FAVEUR DES PUBLICS PRIORITAIRES

L'action de l'Etat en faveur des publics prioritaires se renforce encore très nettement en 1997 : ses crédits progressent de 10,9 % et atteignent **63.829,1 millions de francs**. L'essentiel de ces crédits concerne les jeunes et les demandeurs d'emploi.

A. L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Les crédits consacrés à l'insertion professionnelle des jeunes progressent de 18,9 % et atteignent **17.663,9 millions de francs**, sous l'effet de l'accent mis sur l'apprentissage.

1. L'insertion des jeunes non qualifiés

a) La formation "préqualifiante"

Conformément à la loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993, la formation préqualifiante est décentralisée progressivement, dans le cadre de conventions signées entre l'Etat et les régions jusqu'au 31 décembre 1998. En 1997, les crédits correspondant à ces actions diminuent de 3,12 % et s'établissent à **3.602,6 millions de francs**, en raison d'une remise à niveau des dépenses de fonctionnement, après une surdotation constatée en 1996.

b) La formation qualifiante

Depuis le 1er juillet 1994, la décentralisation des actions de type qualifiant pour les jeunes est effective : elle est financée par la dotation de décentralisation et évolue comme la DGF, de + 1,36 %, pour atteindre

1.825,9 millions de francs dont 53,36 millions de francs correspondent à l'enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire.

c) Le réseau d'accueil des jeunes

Les moyens affectés aux missions locales et permanences d'accueil et d'orientation progressent de 4,7 % et s'élèvent à **356 millions de francs**. 15 missions locales seront créées, et des moyens supplémentaires seront alloués aux "espaces-jeunes" prévus par la loi quinquennale sur l'emploi.

2. Les formations en alternance

a) L'apprentissage

Les crédits consacrés aux exonérations de charges sociales et aux primes liées aux contrats d'apprentissage progressent de 47,5 %, et s'établissent à **9.531 millions de francs** : 220.000 contrats seront accompagnés d'exonérations (soit 20.000 de plus qu'en 1996), et dans le cadre de la réforme contenue dans la loi du 6 mai 1996, une prime de 6.000 francs sera versée à la signature de chaque contrat, et de 10.000 francs chaque année au titre de l'effort de formation, soit en moyenne 26.000 francs par apprenti.

Par ailleurs, la part de la dotation de décentralisation consacrée à la rénovation de l'apprentissage progresse comme la DGF et atteint **102,72 millions de francs**.

En revanche, la participation de l'Etat au relèvement des barèmes instaurée en 1989 disparaît en 1997, ce qui génère une économie de 180 millions de francs.

b) Les contrats de qualification

Malgré une progression du nombre de bénéficiaires (+ 5.000), les moyens alloués aux contrats de qualification, dispositif essentiel de la formation en alternance, diminuent en 1997 :

- les primes accompagnant ces contrats sont supprimées,
- les crédits d'exonérations de charges sociales sur ces contrats diminuent de 3,1 % et s'établissent à **2.381 millions de francs**, du fait d'une réduction prévisible des soldes du programme de 1996.

3. L'aide à l'emploi

Considérée comme peu efficace, l'aide au premier emploi des jeunes - instituée en 1994 après l'échec du "CIP"- est supprimée à compter du 1er octobre 1996 : les crédits passent de 1.650 à **146 millions de francs**.

B. L'ACTION EN FAVEUR DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les moyens consacrés à l'inscription des demandeurs d'emploi progressent de 8,9 % et atteignent **40.338,7 millions de francs**.

1. L'insertion en secteur non marchand

a) Les contrats emploi solidarité

En 1997, le projet de loi de finances comporte une dotation de **11.991,38 millions de francs** pour le financement de 500.000 entrées en CES (hors DOM), soit une progression de **10,6 %** : cette évolution résulte d'un ajustement de +1.739,31 millions de francs (prenant en compte le dépassement de 70.000 des 500.000 entrées prévues en 1996) et d'une économie de 590,44 millions de francs due à l'institution d'un ticket modérateur à la charge de l'employeur.

b) Les contrats emploi consolidés et les emplois de ville

Les contrats emploi consolidés offrent un emploi à l'issue des CES : la loi portant réforme du financement de l'apprentissage a institué les emplois de ville, offrant les mêmes caractéristiques, mais s'adressant aux jeunes des grands ensembles et quartiers dégradés.

La dotation de 1997 progresse de 127 % et atteint **2.795,66 millions de francs** pour le même nombre d'emplois consolidés (20.000), et 25.000 emplois de ville.

2. L'insertion en secteur marchand

a) Le contrat initiative emploi

Mis en place par le collectif budgétaire pour 1995, le contrat initiative emploi s'adressait aux chômeurs depuis plus d'un an (exonération de charges et aide de 2.000 francs par mois pendant deux ans). A compter du

1er septembre 1996, la prime est réservée aux publics prioritaires et aux jeunes, et elle est modulée en fonction de la durée du chômage (cf. **article 96 rattaché**).

En 1997, les crédits s'élèvent à 17.919 millions de francs, en progression de 54,14 %, dont 10.790 millions de francs pour les exonérations;

b) L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise

Alors que l'exonération de cotisations sociale (non compensée à la sécurité sociale) est maintenue, la prime versée aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise est supprimée : les crédits passent de 900 millions de francs à 40 millions de francs, qui seront utilisés pour des aides au conseil (cf. **article 94 rattaché**).

c) Les autres dispositifs

Les moyens des stages du Fonds national de l'emploi pour les cadres diminuent : les crédits passent de 331,41 à **260,91 millions de francs**, du fait de la diminution du taux de prise en charge par l'Etat,

Les crédits de l'insertion par l'économique (associations intermédiaires et entreprises d'insertion) sont maintenus à **320 millions de francs**,

Les dotations pour la promotion de l'emploi progressent de 6 % et atteignent **116,7 millions de francs**.

3. La formation

a) Le programme "chômeurs de longue durée"

Les crédits des stages en faveur des chômeurs de longue durée diminuent de 44,7 % et s'établissent à **3.478,04 millions de francs**, le nombre de stages collectifs étant réduit de 160.000 à 100.000. Le programme "CLD" est en effet jugé insuffisamment performante en termes d'insertion professionnelle, et sera réservé aux chômeurs rencontrant les plus graves difficultés (cf. **article 95 rattaché**).

b) Le programme national de formation professionnelle

Il s'agit de la rémunération des stagiaires demandeurs d'emploi suivant des formations financées par l'Etat, et du financement de l'aide aux entreprises employant moins de 50 salariés, en remplacement de leurs salariés partis en formation.

Les crédits progressent de 7,3 % et atteignent **800,97 millions de francs.**

c) Les rémunérations des stagiaires de l'AFPA

Les crédits progressent de 7,3 % et s'établissent à **877,7 millions de francs.**

d) L'allocation formation reclassement

L' "AFR" est cofinancée par l'Etat, les régions et l'UNEDIC. En 1997, la participation de l'Etat diminue très fortement : - 2,6 milliards de francs et les crédits s'établissent à **2.451,3 millions de francs.** Ce désengagement se situe dans le cadre d'une renégociation de relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC.

4. La lutte contre l'exclusion

Une provision de **470 millions de francs** est inscrite au budget des charges communes afin de financer les mesures prévues dans le projet de loi contre l'exclusion.

C. LES TRAVAILLEURS HANDICAPES

a) Les aides aux travailleurs handicapés

Les aides aux travailleurs handicapés (plans départementaux d'insertion, subventions aux ateliers protégés, équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel...) progressent de 1,7 % et atteignent **243,6 millions de francs.**

b) La garantie de ressources (GRTH)

Les crédits de la "GRTH" diminuent de 1,5 % et s'établissent à 4.712,50 millions de francs, du fait d'une économie liée au financement par l'AGEFIPH (association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés financée par des cotisations des entreprises), et ce alors que le nombre de places en milieu protégé progresse de 2.500 (cf. **article 97 rattaché**).

V. LA POURSUITE DE L'ALLEGEMENT DU COUT DU TRAVAIL

Cette action regroupe les dotations consacrées aux exonérations de charges sociales qui ne visent pas spécifiquement des publics prioritaires : en 1997, ces crédits correspondants progressent de 15,2 % et atteignent **42.810,87 millions de francs**.

• **Au budget du travail**, sont prises en charge pour **1.581 millions de francs** en 1997 :

- l'exonération pour les associations qui embauchent un premier salarié (**91,04 millions de francs**) instituée par la loi du 24 juin 1996 portant diverses mesures en faveur des associations. 2.400 entrées sont prévues en 1997,

- l'exonération à l'embauche du deuxième au cinquantième salariés en zone de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (pacte de relance pour la ville : **764,54 millions de francs**). 35.000 entrées sont prévues en 1997,

- l'exonération au titre des cinquante premiers salariés des entreprises situées en zones franches (pacte de relance pour la ville : **725,43 millions de francs**), 26.000 bénéficiaires sont prévus en 1997.

• **Au budget des charges communes**, trois exonérations sont prises en charge (**41.229,86 millions de francs au total**) :

- la ristourne dégressive sur les bas salaires, entrée en vigueur le **1er octobre 1996** pour les salaires $\leq 1,33$ SMIC, pour un coût de **40.350 milliards de francs**, plus **2 milliards de francs** pour les secteurs de l'habillement, du cuir et de la chaussure, où l'exonération est bonifiée. Ce dispositif est le résultat de la fusion, opérée par l'article 113 de la loi de finances initiale pour 1996 à partir du 1er octobre 1996, entre l'"abattement famille" instauré par la loi quinquennale sur l'emploi et la ristourne dégressive sur les salaires $\leq 1,2$ SMIC instituée par la loi du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. Une ristourne unique, de 1.162 francs au niveau du SMIC, est instaurée, linéairement dégressive jusqu'à devenir nulle au niveau de 1,33 SMIC. Elle devrait concerner plus de 5 millions de salariés en 1997 ;

- les exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer (loi "Perben" du 25 juillet 1994) : **704,9 millions de francs**, pour plus de 30.000 bénéficiaires ;

- les soldes de l'allégement des cotisations familiales, fusionné au 1er octobre 1996 avec la ristourne dégressive : **175 millions de francs**, correspondant à des régimes spécifiques maintenus dans un souci d'aménagement du territoire.

ARTICLES RATTACHES AU BUDGET DU TRAVAIL

ARTICLE 94

Réforme de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise

I - LE REGIME ACTUEL

Instituée en 1977 au profit des cadres demandeurs d'emploi, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise a connu depuis de nombreuses réformes, mettant successivement l'accent sur l'aspect économique ou sur le volet social de la mesure.

Les textes actuellement en vigueur résultent de la première loi de finances rectificative pour 1995, qui a réservé le bénéfice de l'"ACCRE" aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six mois, et aux bénéficiaires du RMI. Un décret du 9 avril 1996 prévoit, à l'issue d'un examen du projet par un comité départemental, et en cas de décision positive, l'octroi d'une aide de 32.000 F, lorsque le besoin de financement est inférieur ou égal à 256.000 F, dans la limite de la moitié du besoin de financement, et d'une aide de 5.000 F lorsque le besoin de financement est supérieur à 256.000 F.

Par ailleurs, les articles L. 161-1 et 161-1-1 du code de la sécurité sociale prévoient pour une durée de 12 mois une exonération totale de cotisations sociales ainsi que l'affiliation automatique aux régimes d'assurances sociales et de prestations familiales dont les bénéficiaires relevaient au moment de la création d'entreprise (sans compensation pour les régimes de sécurité sociale).

II - LA REFORME PROPOSEE

La réforme proposée porte sur la **nature de l'aide** : ne sont conservées que l'exonération de charges et l'affiliation automatique de 12 mois aux régimes de sécurité sociale, et l'**aide forfaitaire disparaît**.

Le champ d'application de l'"ACCRE" reste le même : chômeurs inscrits depuis plus de six mois, bénéficiaires du RMI.

Le coût de la mesure pour l'Etat, qui était de **900 millions de francs**, passe à **40 millions de francs**, correspondant au maintien d'une aide au conseil des bénéficiaires.

Toutefois, la mesure constitue un coût non compensé pour le budget de la sécurité sociale : c'est pourquoi la loi prévoit le **plafonnement du nombre de bénéficiaires par décret**.

Ce nombre serait de l'ordre de 60.000 par an, occasionnant un manque à gagner de 1,26 milliard de francs pour la sécurité sociale.

A signaler : le projet de loi sur la cohésion sociale prévoit que les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (chômeurs ayant épuisé leurs droits aux allocations de chômage) qui accéderaient à l'ACCRE se verraient verser pendant six mois l'équivalent de l'allocation de solidarité.

ARTICLE 95

Recentrage des stages de formation pour les chômeurs

L'article 95 prévoit de réserver les stages d'insertion et de formation à l'emploi collectifs aux **chômeurs rencontrant les plus grandes difficultés**.

Actuellement, les "SIFE" collectifs s'adressent aux demandeurs d'emploi dans leur ensemble. Dans la mesure où leurs performances en termes d'emplois ne sont pas bonnes, il est apparu préférable de les réserver, à titre de "sas", aux chômeurs les plus en difficulté : demandeurs d'emploi de longue

durée (plus d'un an), bénéficiaires du RMI ou de l'allocation spécifique de solidarité.

Le nombre de "SIFE" collectifs serait réduit de 160.000 à 100.000 pour une économie de près de **1,6 milliard de francs**.

ARTICLE 96

Réforme du contrat initiative-emploi

I - LA SITUATION ACTUELLE

Le "CIE", créé en août 1995, s'adresse à l'ensemble des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières : chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI, femmes isolées...

Le CIE est un contrat de travail (à durée déterminée **ou** indéterminée) qui ouvre droit à une exonération des cotisations de sécurité sociale patronale, et à une aide forfaitaire de l'Etat.

Un premier décret du 19 août 1995 a fixé le montant de cette aide de façon uniforme à 2.000 francs par mois. Un deuxième décret du 7 août 1996 a réservé le bénéfice de cette aide aux chômeurs les plus en difficultés, et a créé deux montants différents :

- 1.000 francs pour les chômeurs de plus de deux ans ;
- 2.000 francs pour les chômeurs les plus en difficultés (trois ans d'ancienneté, RMistes...).

II - LA PROPOSITION DE L'ARTICLE 96

L'article 96 modifie l'article L.322-4-2 du code du travail afin d'y intégrer le principe de la modulation de l'aide déjà institué par décret. L'économie résultant de ce recentrage est estimée à **1,24 milliard de francs** en 1997.

ARTICLE 97

Transfert à l'AGEFIPH du financement de la garantie de ressources des travailleurs handicapés placés en milieu ordinaire

I - LA SITUATION ACTUELLE

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1995 prévoit que l'Etat assure aux entreprises et aux employeurs du "milieu protégé" la compensation des charges supportées au titre de la garantie de ressources accordée aux travailleurs handicapés.

Au budget du travail, les crédits correspondant s'élèvent **en 1996 à 4.782,5 millions de francs.**

II - LA PROPOSITION DE L'ARTICLE 97

L'article 97 propose de transférer la charge de la compensation de la GRTH en milieu ordinaire (entreprises) à l'association gérant le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH).

Ce fonds, qui a pour objet "*d'accroître les moyens consacrés à l'insertion des handicapés en milieu ordinaire de travail*" (article L. 323-8-2), est alimenté par des cotisations des entreprises qui ne s'acquittent pas de l'obligation d'emploi égale des handicapés.

L'économie budgétaire attendue en 1997 est de **97,7 millions de francs.**

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1) La priorité accordée au budget de l'emploi est certes loin d'être nouvelle, mais son ampleur est particulièrement remarquable en 1997, compte tenu du plafonnement des dépenses de l'Etat, en francs courants, à 1.552 milliards de francs : avec un taux de progression de 8 %, les crédits pour l'emploi représenteront ainsi en 1997 près de 10 % du budget général, soit un seuil encore jamais franchi.

Le poids de ce budget -150 milliards de francs- doit être situé au sein de la dépense publique pour l'emploi, qui inclut l'indemnisation du chômage, et représente environ **300 milliards de francs** ; il doit aussi être ramené au "coût du chômage" qui comprend, outre la dépense publique pour l'emploi, les manques à gagner en recettes fiscales et cotisations de sécurité sociale : ce coût est estimé à environ **400 milliards de francs**.

2) La contrainte budgétaire n'a pourtant pas épargné ces crédits considérés comme prioritaires. C'est ainsi que le chiffre de 15 milliards d'économies a souvent été évoqué : il s'agit en fait d'économies virtuelles, qui s'appliquent à ce qu'auraient été les crédits pour l'emploi si l'on avait prolongé l'ensemble des dispositifs dans leur configuration de 1996.

Ainsi, dans le budget de 1997, le nombre total d'entrées dans les dispositifs est diminué de 1.578.000 à 1.520.000. Par ailleurs, la participation de l'Etat à plusieurs types de mesures a été "recalibrée" : institution d'un ticket modérateur pour les C.E.S., suppression de l'aide forfaitaire aux chômeurs créateurs d'entreprise... Au total la "révision des services votés" porte sur **13,515 milliards de francs** au sein du budget du travail.

3) Outre la contrainte budgétaire, les crédits de l'emploi pour 1997 sont, pour la première fois, influencés directement par des travaux d'évaluation. L'essentiel de ces travaux a été réalisé au premier semestre de 1996 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les aides à l'emploi (Président M. Péricard, rapporteur : H. Novelli).

Par ailleurs le conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts a étudié, à la demande du Premier ministre, les effets de l'allègement des coûts du travail. Enfin les rapports les plus récents de la Cour des comptes comportent plusieurs études menées sur des aides à l'emploi, notamment sur les contrats emploi solidarité.

Les mesures de recentrage (CIE, ACCRE, CES...) contenues dans le budget tirent les conclusions de ces travaux qui ont fait preuve d'une lucidité sans précédent sur l'efficacité des mesures existantes.

4) Malgré la contrainte budgétaire et le recentrage des dispositifs, le service public de l'emploi peut continuer sa modernisation en 1997. D'une part ses effectifs sont très largement épargnés par les suppressions d'emplois, d'autre part plusieurs évolutions importantes sont en cours : le projet de fusion de la délégation à la formation professionnelle et de la délégation à l'emploi ; le rapprochement de l'UNEDIC et de l'ANPE conçu dans un souci de recentrage de l'Agence Nationale pour l'Emploi sur l'accueil personnalisé et sur la prospection des offres ; la préoccupation, croissante, de l'UNEDIC d'"activer" les mesures d'indemnisation, en liaison avec l'Etat ; la réforme, enfin, du statut du personnel de l'AFPA longtemps dénoncé comme facteur de blocage de l'institution.

Ces évolutions bénéfiques devraient être complétées par une clarification des responsabilités en matière de formation professionnelle, renvoyée à un futur projet de loi.

5) Enfin, les crédits de l'emploi en 1997 sont basés sur deux paris : tout d'abord le renforcement des cibles prioritaires que sont les jeunes et les chômeurs de longue durée, qui malgré des améliorations passagères de leur situation, restent bien les plus exposés aux difficultés. Cette orientation trouvera son prolongement dans la future loi sur la cohésion sociale.

Deuxième pari : celui de l'allègement du coût du travail peu qualifié, dont la compensation mobilisera plus de 28 % des crédits pour l'emploi en 1997 (42 milliards de francs). Selon le récent rapport du CSERC, cet allègement a des effets "*certes limités mais positifs sur l'emploi*" : de 10.000 à 50.000 créations d'emplois à moyen-long terme pour une réduction de cotisations patronales de 10 milliards de francs sur les salaires inférieurs à 1,33 fois le SMIC, ces emplois s'adressant à des actifs plus exposés au risque de chômage que la moyenne.

Ces travaux d'évaluation justifient l'amplification de cette priorité en 1997, après plusieurs mois d'hésitations exprimées par les acteurs économiques et sociaux.

TRAVAIL ET AFFAIRES SOCIALES

II. SANTE PUBLIQUE ET SERVICES COMMUNS

III. ACTION SOCIALE ET SOLIDARITE

ARTICLE 98 RATTACHE

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

Depuis 1996, les crédits du ministère des Affaires sociales sont présentés en deux fascicules distincts. Le premier, intitulé "Santé publique et services communs" regroupe l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations sanitaires et sociales ainsi que les dépenses d'intervention en matière de santé publique. Le second, intitulé "Action sociale et solidarité", regroupe les dépenses d'intervention dans le domaine social, principalement le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

I. SANTE PUBLIQUE ET SERVICES COMMUNS

Le budget de la Santé publique et des services communs s'élève pour 1997 à **8,116 milliards de francs**, en diminution de **- 1,5 %** par rapport à 1996.

Toutefois, si l'on tient compte du transfert au budget du Premier ministre des crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, soit 392,2 millions de francs, le budget est **en progression de + 4,5 %**.

Il s'agit principalement d'un budget de fonctionnement, les dépenses du titre III en constituant 64 %.

(en millions de francs)

Nature des crédits	Credits votés en 1996	Credits demandés pour 1997	Différence 1996/1997	Evolution en %
Titre III Moyens des services	5 175,3	5 196,0	20,7	0,4
Titre IV Interventions publiques	2 659,8	2 604,4	-55,4	-2,1
Total des dépenses ordinaires	7 835,1	7 800,4	-34,7	-0,4
Titre V Investissements exécutés par l'Etat				
AP	82,1	72,0	-10,1	-12,3
CP	77,2	67,7	-9,5	-12,3
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	333,3	70,0	-263,3	-79,0
CP	328,0	247,6	-80,4	-24,5
Total des dépenses en capital				
AP	415,4	142,0	-273,4	-65,8
CP	405,2	315,3	-89,9	-22,2
TOTAL GENERAL (DO+CP)	8 240,3	8 115,7	-124,6	-1,5

Ce budget se répartit en deux agrégats, "Administration générale" et "Interventions sanitaires", selon des proportions voisines de 2 tiers/1 tiers.

(en millions de francs)

Agrégat	LFI 1996	PLF 1997	Part du budget en %	Evolution en %
Administration générale				
AP	82,6	72,0	50,7	-12,8
DO+CP	5 086,1	5 060,9	62,4	-0,5
Interventions sanitaires				
AP	333,3	70,0	49,3	-79,0
DO+CP	3 154,1	3 054,8	37,6	-3,1
Total du budget Santé publique et services communs				
AP	415,9	142,0	100,0	-65,9
DO+CP	8 240,2	8 115,7	100,0	-1,5

A. LES DEPENSES D'ADMINISTRATION GENERALE

Les dépenses d'administration générale sont stabilisées au niveau de **5,06 milliards de francs, soit une légère diminution de - 0,5 %** par rapport au budget voté de 1996. Elles représentent près des deux tiers des crédits de paiement du budget de la Santé publique et des services communs.

1. Les dépenses de personnel

Le solde des mouvements d'effectifs fait apparaître une **diminution de 218 emplois**, qui s'explique de la façon suivante :

- les transformations d'emplois se traduisent par un solde négatif de 5 emplois (139 suppressions pour 134 créations) ;

- le partage des services départementaux d'action sociale dans le cadre de la décentralisation se traduit par un solde négatif de 93 emplois (166 suppressions pour 112 créations) ;

- la participation du ministère des Affaires sociales à l'effort général de diminution de l'emploi public se traduit par la **suppression nette de 100 postes budgétaires vacants ou gelés** d'agents de catégorie B et C ;

- les transferts portent sur 23 emplois (22 emplois transférés à l'Agence du médicament s'ajoutant à l'emploi du Délégué général à la lutte contre la drogue et la toxicomanie, transféré au budget du Premier ministre).

Au total, les effectifs du ministère passent de 14.328 emplois en 1996 à 14.110 emplois en 1997.

Les dépenses de rémunération afférentes, y compris les charges de retraite, s'élèvent à **3,763 milliards de francs**.

L'application du protocole Durafour a un impact de 9,860 millions de francs (6,172 millions de francs d'extension en année pleine et 3,688 millions de francs de mesure d'ajustement).

Il convient de noter la **revalorisation du régime indemnitaire des cadres du ministère des Affaires sociales**, par alignement sur le niveau des primes du ministère du Budget, se traduit par une mesure nouvelle de **5,2 millions de francs** sur le chapitre 31-42 "Indemnités et allocations diverses".

2. Les moyens des services

Les **moyens de fonctionnement de l'administration centrale** (chapitre 34-98) sont portés de 183,7 millions de francs à **190,6 millions de francs, soit une augmentation de + 3,8 %**.

Les **dépenses d'administration centrale** (article 10) diminuent de 7,7 millions de francs, pour s'établir à 124 millions de francs (- 5,8 %), du fait d'une mesure d'économie de 5,2 millions de francs et de divers transferts de crédits. Notamment, les frais d'impression du Bulletin Officiel du ministère sont transférés au Service d'information et de communication (article 20), qui voit ainsi sa dotation progresser de 4,7 millions de francs.

Les **dépenses de télécommunication** (article 60) bénéficient d'une mesure nouvelle de 10,7 millions de francs qui remet ces crédits au niveau des besoins, soit 24 millions de francs (+ 80 %), après plusieurs années d'insuffisance qui ont entraîné une **dette cumulée de 45 millions de francs** à la fin de 1995.

Les **dépenses d'informatique et de bureautique** (chapitre 34-95) s'élèvent à 127,1 millions de francs en 1997, soit une diminution de - 2,6% par rapport à la dotation de 1996. La révision des services votés, qui porte sur 19,7 millions de francs, n'est pas totalement compensée par les mesures nouvelles, qui atteignent un montant de 16,5 millions de francs.

La **subvention à l'Ecole nationale de la santé publique** (chapitre 36-41) est réduite de 5,1 millions de francs par rapport à 1996, au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat, et s'établit à 64,7 millions de francs.

Les crédits consacrés à la **formation permanente du personnel** (chapitre 37-05) sont quasiment reconduits au niveau atteint en 1996, abstraction faite du transfert de 100.000 francs de frais de jury des examens et concours des professeurs des instituts de jeunes sourds et de jeunes aveugles sur le chapitre 31-42 "Indemnités et allocations diverses". Ils s'établissent ainsi à 11,9 millions de francs pour 1997.

Les crédits consacrés aux **services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale** (chapitre 37-13) sont réduits en 1997 d'un peu plus de 1 million de francs et s'établissent à 776,5 millions de francs, en diminution de - 0,1 % par rapport au budget voté de 1996. Cette légère baisse recouvre des mouvements divers, notamment :

- un ajustement aux besoins des moyens de fonctionnement des DDASS et des COTOREP, pour 4,7 millions de francs ;

- un ajustement aux besoins des dépenses de gestion du RMI, pour 5,4 millions de francs ;

- une mesure nouvelle pour l'organisation des conférences régionales de santé annuelles, pour 2 millions de francs ;

- la suppression des crédits de tutelle hospitalière consécutivement à la création des agences régionales de l'hospitalisation, pour 30 millions de francs;

- le transfert des frais d'affranchissement du courrier auparavant inscrit au budget des Charges communes, pour 28,8 millions de francs.

Il convient enfin de signaler que le montant de la dotation prévue pour les **frais de justice et de réparations civiles** (chapitre 37-91), reconduite en 1997 au niveau de 10,9 millions de francs, est purement indicatif. En pratique, **les dépenses constatées en exécution ont toujours été très supérieures ces dernières années** : 124,7 millions de francs en 1993, 198 millions de francs en 1994, 177 millions de francs en 1995. Les crédits correspondants s'élevaient déjà à 69,6 millions de francs à la fin du premier semestre 1996.

B. LES DEPENSES D'INTERVENTION SANITAIRES

Les dépenses d'interventions sanitaires **diminuent de 3,1 % par rapport à 1996, pour s'établir à 3,054 milliards de francs**. Cette diminution apparente des crédits résulte du transfert de la dotation de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie vers le budget du Premier ministre. **Si l'on en fait abstraction, les interventions sanitaires apparaissent alors en progression de + 8,5 %.**

1. La formation des professions paramédicales

Les crédits consacrés à la **formation des professions médicales et paramédicales** (chapitre 43-32) diminuent de 53,7 millions de francs pour atteindre 318 millions de francs, soit une baisse de 14,4 % par rapport à 1996. Cette consolidation de la régulation budgétaire porte principalement sur les crédits de l'année-recherche de l'internat en médecine (- 13,6 millions de francs).

Dans ce contexte de rigueur budgétaire, le choix fait par le ministère est de maintenir à un niveau constant les subventions aux structures de

formation privées, l'effort d'économie portant sur les subventions aux écoles hospitalières dont les budgets sont équilibrés par l'établissement public de santé auquel elles sont rattachées.

Les crédits consacrés aux **bourses d'études des professions paramédicales** (chapitre 43-34) bénéficient d'une mesure d'ajustement de 4 millions de francs, permettant de porter à 18.931 francs le montant de la bourse à taux plein. Le nombre des bourses est fixé à 12.274 pour 1997 comme en 1996.

2. Les subventions aux établissements nationaux à caractère sanitaire.

Les crédits consacrés aux **établissements nationaux à caractère sanitaire** (chapitre 36-81) augmentent de 36,4 millions de francs pour atteindre 202,8 millions de francs, soit une progression de + 21,9 %.

Cette hausse sensible résulte principalement de la création de l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé, outil essentiel de la rationalisation des modes d'allocation des dotations hospitalières. Une dotation de 35 millions de francs est prévue pour l'ANAES en 1997. L'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM) est appelé à disparaître, ses missions étant reprises par la nouvelle ANAES, et les crédits qui lui étaient consacrés en 1996, d'un montant de 2,8 millions de francs, ne sont pas reconduits.

Les dotations des quatre autres établissements nationaux à caractère sanitaire en 1997 se répartissent comme suit :

- 73,4 millions de francs pour l'Agence du médicament, en augmentation de +8,1 % par rapport à 1996 ;

- 29,3 millions de francs pour l'Agence française du sang, en diminution de - 4,6 % par rapport à 1996 ;

- 44,5 millions de francs pour l'Office de protection contre les rayonnements ionisants, en reconduction par rapport à 1996 ;

- 20,5 millions de francs pour l'Etablissement français des greffes, en reconduction par rapport à 1996.

3. Les crédits consacrés à la lutte contre les fléaux sanitaires

Les crédits consacrés à la **lutte contre le Sida** (chapitre 47-18) augmentent en 1997 de 26,4 millions de francs, soit une hausse de + 5,3 % qui les porte à 474 millions de francs. Ces moyens nouveaux permettront de développer la prise en charge extra-hospitalière et de développer les consultations de dépistage anonymes et gratuites.

Cette enveloppe budgétaire s'ajoute aux financements de l'assurance maladie qui sont estimés en 1996 à 4,327 milliards de francs pour la seule prise en charge hospitalière, les dépenses de médecine de ville correspondantes n'étant pas identifiables.

Les crédits de **lutte contre la toxicomanie** (chapitre 47-15) augmentent en 1997 de 54,5 millions de francs, soit une hausse de + 8,5 % qui les porte à 694 millions de francs. Ces moyens supplémentaires permettront de développer la politique de substitution par la méthadone et de mettre en place des structures nouvelles.

Les crédits de **lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme** (chapitre 47-17) sont reconduits au niveau atteint en 1996, soit 183,5 millions de francs. Une mesure de révision des services votés de 2,8 millions de francs est compensée par une mesure d'ajustement de même montant pour tenir compte de la revalorisation du taux directeur des établissements médico-sociaux.

4. La protection et la veille sanitaires

Les crédits consacrés aux **programmes et dispositifs en faveur de la santé des populations** (chapitre 47-11) sont portés de 290,8 millions de francs à 313,6 millions de francs, en augmentation de + 8 % par rapport au budget voté de 1996.

Les principales mesures nouvelles concernant le programme d'accès à la santé des publics défavorisés (+ 24 millions de francs), les programmes régionaux de santé (+ 21 millions de francs), la vaccination contre l'hépatite B de la population carcérale (+ 11,3 millions de francs) et le renforcement du Comité français d'éducation pour la santé (+ 1,6 millions de francs). Ces crédits supplémentaires ne sont compensés que pour partie par une révision des services votés d'un montant de 14,8 millions de francs.

Les crédits consacrés aux **programmes et dispositifs de veille sanitaire** (chapitre 47-12) sont en très légère diminution de - 0,1 % par rapport à 1996, pour s'établir à 115,9 millions de francs. Cette **quasi-stabilité recouvre un redéploiement des moyens au profit du Réseau national de santé publique (+7,3 millions de francs, soit une augmentation de 49,1 %)** qui aura à prendre en charge la surveillance de la maladie de Creutzfeld-Jacob et de la qualité de l'air.

5. Les dépenses d'équipement sanitaire

Pour 1997, les **subventions d'équipement sanitaire** (chapitre 66-11) sont réduites de 327,3 millions de francs à 66 millions de francs en autorisations de programme, **c'est-à-dire quasiment divisées par cinq**, et de 322 millions de francs à 243,6 millions de francs en crédits de paiement, soit une diminution d'un quart.

En dehors de l'exécution des contrats de plan, par ailleurs étalés sur une année supplémentaire, la seule opération d'investissement hospitalier subventionnée par l'Etat en 1997 sera l'implantation d'unités sanitaires à l'usage des détenus, pour un montant de 20 millions de francs en autorisations de programme.

II. ACTION SOCIALE ET SOLIDARITÉ

Le budget de l'Action sociale et de la Solidarité pour 1997 s'élève à **61,424 milliards de francs**, en augmentation de 3,7 % par rapport à 1996.

(en millions de francs)

Nature des crédits	Crédits votés en 1996	Crédits demandés pour 1997	Différence 1996/1997	Evolution en %
Titre III Moyens des services	385,1	284,7	-100,4	-26,1
Titre IV Interventions publiques	58 303,3	60 729,0	2 425,7	4,2
Total des dépenses ordinaires	58 688,4	61 013,7	2 325,3	4,0
Titre V Investissements exécutés par l'Etat				
AP	1,0	2,0	1,0	100,0
CP	0,3	21,5	21,2	7 066,7
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat				
AP	521,8	334,2	-187,6	-36,0
CP	537,5	388,4	-149,1	-27,7
Total des dépenses en capital				
AP	522,8	336,2	-186,6	-35,7
CP	537,8	409,9	-127,9	-23,8
TOTAL GENERAL (DO+CP)	59 226,2	61 423,6	2 197,4	3,7

Ce budget se répartit en trois agrégats, "Personnes âgées et personnes handicapées", "Développement de la vie sociale" et "Lutte contre l'exclusion".

(en millions de francs)

Agrégat	LFI 1996	PLF 1997	Part du budget en %	Evolution en %
Personnes âgées et personnes handicapées				
AP	481,4	291,3	86,7	-39,5
DO+CP	27 103,4	28 704,8	46,7	5,9
Développement de la vie sociale				
AP	16,4	19,8	5,9	20,7
DO+CP	5 346,7	4 403,1	7,2	-17,6
Lutte contre l'exclusion				
AP	25,0	25,0	7,4	0,0
DO+CP	26 776,1	28 315,8	46,1	5,8
Total du budget Action sociale et solidarité				
AP	522,8	336,1	100,0	-35,7
DO+CP	59 226,2	61 423,7	100,0	3,7

Il convient de relever l'arrivée à terme du processus de remboursement par l'Etat aux départements des soldes afférents aux dépenses d'aide sociale antérieures à 1984, en application de l'article 4 de la loi du 22 juillet 1983, qui a fait l'objet de 12 annuités. La dotation correspondante, qui s'élevait en 1996 à 800,3 millions de francs, n'est donc pas reconduite en 1997.

A. PERSONNES AGEES ET PERSONNES HANDICAPEES

Les crédits consacrés aux politiques en faveur des personnes âgées et des handicapés s'élèvent en 1997 à **28,704 milliards de francs**, en augmentation de + 5,9 % par rapport au budget voté de 1996. Ils représentent 46,7 % du budget de l'Action sociale et de la solidarité.

1. Centre d'aide par le travail

Les crédits alloués aux **centres d'aide par le travail** (chapitre 46-23, article 10), **progressent de + 4,5 % par rapport à 1996, pour atteindre 5,844 milliards de francs**. Cet accroissement de 254,6 millions de francs correspond à un ajustement aux besoins de 119,6 millions de francs et à une mesure nouvelle de 135 millions de francs destinée à financer la **création de 2.000 places supplémentaires**.

La progression du nombre de places en CAT au cours des dix dernières années est la suivante :

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
63 000	65 000	67 508	69 344	72 211	74 934	75 540	80 232	82 206	84 372	86 372

2. Allocation aux adultes handicapés

La contribution de l'Etat au financement de **l'allocation aux adultes handicapés** (chapitre 46-92) s'accroît de 1,496 milliards de francs en 1997, pour atteindre **22,260 milliards de francs, soit une progression de + 7,2 %** par rapport à 1996.

Pour 1995, dernière année connue, le nombre des bénéficiaires de l'AAH était de 617.000, en progression de + 3,3 % par rapport à l'année antérieure. L'évolution du nombre des bénéficiaires de l'AAH au cours des 9 dernières années est la suivante :

ANNEES	BENEFICIAIRES	EVOLUTION (en %)
1986	482 000	0,90
1987	495 000	2,80
1988	511 000	3,20
1989	524 000	2,60
1990	539 000	2,80
1991	552 000	2,50
1992	563 000	3,10
1993	583 000	2,50
1994	597 000	2,40
1995	617 000	3,35

3. L'action sociale en faveur des personnes âgées et handicapées

Les crédits correspondants (chapitre 47-21, articles 30, 40 et 50) sont **réduits de 19,2 millions de francs au titre de la consolidation de la régulation budgétaire**, et s'établissent à 150 millions de francs en 1997, soit une baisse de - 11 % par rapport au budget voté de 1996.

4. Dépenses d'équipement social

Par rapport à 1996, les **dépenses d'investissement des établissements nationaux à caractère social** (chapitre 56-10) sont doublées en autorisations de programme, de 1 à 2 millions de francs, destinés à la réalisation de travaux de sécurité dans les instituts de jeunes aveugles.

Elles sont multipliées par sept en crédits de paiement, de 300.000 francs à 21,5 millions de francs, destinés à des travaux de rénovation de l'Institut national des jeunes sourds de Paris.

B. DEVELOPPEMENT DE LA VIE SOCIALE

Les crédits consacrés au développement de la vie sociale s'élèvent à **4,403 milliards de franc en 1997**, en diminution de - 17,6 % par rapport au budget voté de 1996. Ils représentent 7,2 % du budget de l'Action sociale et de la solidarité.

1. Service national des objecteurs de conscience

Les crédits consacrés au **service national des objecteurs de conscience** (chapitre 37-01) diminuent d'un tiers en 1997, pour s'établir à 201,6 millions de francs, contre 300 millions de francs en 1996. **Cet ajustement aux besoins intègre à la fois la diminution du nombre des demandeurs du statut d'objecteur de conscience constatée depuis le mois de juin (- 17 % en juin, - 18 % en août) et la participation financière qui sera demandée aux organismes d'accueil.**

Au 1er mai 1996, il y avait 14.610 objecteurs de conscience en poste auprès de 6.000 organismes. Le coût moyen d'un objecteur est estimé à 2.600 francs (nourriture, hébergement, santé, transport et rémunération).

2. Service des droits des femmes

Les crédits consacrés en 1997 à la **promotion et l'information relatives aux droits des femmes** (chapitre 43-02) sont réduits de 5 millions

de francs pour s'établir à 78,7 millions de francs, soit une baisse de - 6 % par rapport à 1996.

Cette diminution globale résulte d'une **mesure d'économie de 18,7 millions de francs**, qui n'est que partiellement compensée par des moyens nouveaux : 2,5 millions de francs pour la création de nouveaux bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi, 400.000 francs pour la création d'un bureau de ressources juridiques internationales et 4,9 millions de francs pour l'extension des structures de lutte contre les violences.

3. Formation des travailleurs sociaux

Les crédits consacrés en 1997 au **fonctionnement des écoles de formation des travailleurs sociaux** (chapitre 43-33) s'élèvent à 511,8 millions de francs, en progression de + 4,4 % par rapport à 1996. **Cette mesure nouvelle permettra notamment d'accroître de 10 % la capacité d'accueil des 156 centres, qui ont accueilli 27.000 étudiants en 1996.**

Les crédits consacrés aux bourses des travailleurs sociaux (chapitre 43-34) progressent de + 3,7 % par rapport à 1996, pour s'établir à 88,3 millions de francs.

4. Tutelle et curatelle d'Etat

Le nombre des décisions judiciaires confiant à l'Etat des mesures de tutelle et curatelle, en application de l'article 433 du code civil, est en accroissement rapide : 15.474 décisions ont été rendues en 1995, soit une progression brute de + 26 % par rapport à l'année précédente et **une progression nette de + 16,9 %** compte tenu des mesures éteintes en cours d'année.

En conséquence, la dotation correspondante (chapitre 46-23, article 60) est portée à 65,5 millions de francs en 1997, soit une hausse de + 17,7 %.

C. LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Les crédits consacrés aux politiques de lutte contre l'exclusion s'élèvent en 1997 à **28,315 milliards de francs**, en augmentation de + 5,8 % par rapport au budget voté de 1996. Ils représentent 46,1 % du budget de l'Action sociale et de la solidarité.

1. Le revenu minimum d'insertion

Les crédits consacrés à **l'allocation du RMI** (chapitre 46-21) s'accroissent de 1,230 milliards de francs par rapport à 1996 et atteignent **24,230 milliards de francs, soit une progression de + 5,3 %**. Ces moyens nouveaux tiennent compte de l'augmentation prévue du nombre des bénéficiaires et de la revalorisation de l'allocation.

En décembre 1995, 946.000 allocataires percevaient le RMI contre 908.336 en décembre 1994, soit une progression de + 4,1 % par rapport à l'année antérieure. **Ce taux de progression est le plus faible enregistré depuis la création du RMI.** Si l'on prend en compte les membres du foyer de l'allocataire, ce sont actuellement plus de 1,8 million de personnes qui sont couvertes par le RMI.

2. Centres d'hébergement et de réadaptation sociale

Les crédits consacrés aux **Centres d'hébergement et de réadaptation sociale** (chapitre 46-23, article 22) bénéficient d'un ajustement aux besoins de 41,4 millions de francs et d'une mesure nouvelle de 84 millions de francs qui permettra de créer **1.000 places supplémentaires**. Au total, leur dotation progresse de + 5,6 % par rapport à 1996 pour atteindre **2,348 milliards de francs**.

3. Lutte contre l'exclusion

Les crédits consacrés à **l'intégration et à la lutte contre l'exclusion** (chapitre 47-21), diminuent de 20,4 millions de francs pour les actions déconcentrées mais progressent de 99,7 millions de francs pour les actions

déconcentrées (article 70). Au total, ils progressent en 1997 de + **10,8 %**, pour atteindre **784,4 millions de francs**.

Par ailleurs, les dépenses d'aide médicale gratuite (chapitre 47-23, article 80) progressent de + 16,8 % par rapport à 1996, pour atteindre 807 millions de francs.

4. Les dépenses d'équipement social

Les subventions d'équipement social accordées aux **établissements de réinsertion sociale et professionnelle** (chapitre 66-20, article 40) sont reconduites au niveau de 25 millions de francs en autorisations de programme et diminuent d'un tiers en crédits de paiement, pour s'établir à 14,2 millions de francs.

III. ARTICLE 98 RATTACHE

Cet article tend à transposer aux institutions sociales et médico-sociales financées par le budget de l'Etat le mécanisme d'enveloppe globale répartie en dotations régionales qui a été mis en place pour les hôpitaux par l'ordonnance du 24 avril 1996.

Pour ce faire, il complète la loi du 30 juin 1975 *relative aux institutions sociales et médico-sociales*. Les institutions concernées sont les établissements d'éducation spéciale et les centres d'hébergement et de réadaptation sociale.

Le mécanisme proposé est le suivant : le montant global des dépenses de ces établissements imputables à l'aide sociale de l'Etat, **tel qu'il résulte de la loi de finances initiale**, est réparti en dotations régionales par le ministre chargé de l'action sociale. Cette répartition s'effectue en fonction des besoins de la population, de l'activité et des coûts moyens des établissements, et d'un **objectif de réduction progressive des inégalités** de ressources.

Chaque dotation régionale est ensuite répartie par le préfet de région en dotations départementales, selon les mêmes critères.

Enfin, le préfet du département **peut modifier le montant des recettes et des dépenses prévisionnelles** de chaque établissement, compte

tenu du montant de la dotation départementale ainsi que de son activité et de ses coûts appréciés par rapport à ceux d'établissements comparables dans le département ou la région.

Par ailleurs, des conventions conclues entre le préfet de région, les préfets de départements et les gestionnaires des établissements fixent des objectifs pluriannuels et des **critères d'évaluation de l'activité et des coûts**.

Dans son principe, le dispositif proposé est judicieux. Il permettrait de **rationaliser l'allocation des moyens budgétaires** aux établissements relevant de l'aide sociale de l'Etat et d'avoir une **vision prospective** d'un système qui est actuellement piloté à vue.

Toutefois, le présent article présente des difficultés de deux ordres différents.

1. D'une part, il s'agit clairement d'un **cavalier** dépourvu d'incidence sur le solde budgétaire. Les crédits votés en loi de finances au profit des établissements concernés présentent déjà actuellement un **caractère limitatif**.

Leur répartition en enveloppes régionales et départementales n'entraîne donc pas, par elle-même, d'effets d'économie. Il ne semble pas non plus possible de considérer que cet article contribue à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

2. D'autre part, dans l'avant-projet de loi de financement de la sécurité sociale, un dispositif symétrique était prévu pour les autres établissements sociaux et médico-sociaux, financés par les départements et l'assurance maladie. **Or, cet article a été disjoint par le Conseil d'Etat, qui l'a jugé sans incidence sur l'équilibre financier de la sécurité sociale.** Il ne figure donc pas, contrairement à ce qui était prévu, dans le projet de loi de financement discuté parallèlement au projet de loi de finances.

Cela pose un **problème de coordination**, puisque le paragraphe III du présent article fait référence à une rédaction de l'article 11-1 de la loi du 30 juin 1975 qui ne correspond pas à la rédaction actuelle, **mais à celle qui devait résulter de la disposition disjointe.**

Pour ces raisons, le présent article a fait l'objet d'un amendement de suppression de la part de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il pourrait être finalement retiré par le Gouvernement.

Le dispositif de mise sous enveloppe des établissements sociaux et médico-sociaux, qu'ils soient financés par l'Etat, par les départements ou par l'assurance maladie, devrait trouver sa place dans la prochaine adaptation de la loi du 30 juin 1975 annoncée par le ministre du Travail et des Affaires sociales lors de son audition devant la commission.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. L'accompagnement budgétaire de la réorganisation du système de santé

De nombreuses mesures du budget de la Santé publique et des services communs pour 1997 sont destinées à **accompagner la réorganisation profonde du système de soins** décidée et mise en oeuvre avec détermination par le Gouvernement.

A cet égard, les deux mesures les plus marquantes sont bien sûr les dotations consacrées pour la première fois en 1997 aux agences régionales de l'hospitalisation et à l'Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé.

Instaurées par l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, les agences régionales auront la difficile mission de **répartir chaque année entre les établissements les moyens financiers découlant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie fixé par le Parlement**, et de susciter les restructurations nécessaires.

Les 24 agences régionales sont conçues comme des **administrations de mission**. La dotation de 98 millions de francs qui leur est allouée en 1997 est donc calculée sur la base moyenne d'une équipe de 7,5 personnes équivalent temps plein par agence, qui semble raisonnable. Par ailleurs, les agences pourront faire appel aux services régionaux du ministère des Affaires sociales et des régimes d'assurance maladie.

L'ANAES, créée par l'ordonnance précitée, aura la mission non moins difficile **d'évaluer la qualité et les coûts des services hospitaliers sur une base commune et incontestable**. Il s'agit donc d'un acteur stratégique de la politique de rationalisation des modes d'allocation des ressources du système de soins.

La dotation de 35 millions de francs qui lui est allouée en 1997 financera le tiers de son budget prévisionnel évalué à 105 millions de francs, le reste étant apporté par l'assurance maladie.

D'autres mesures nouvelles, plus discrètes, participent également à l'accompagnement de la réforme du système de santé.

Il s'agit des **9 millions de francs prévus pour les études relatives à la réforme de l'hospitalisation publique et privée**, qui fait l'objet d'un article 50 nouveau au sein du chapitre 34-94 consacré aux statistiques et études générales.

Il s'agit également de la **dotation de 1,360 million de francs prévue pour le groupement d'intérêt public "Carte de professionnel de santé"**, inscrite sur le même chapitre 47-19 que la dotation des agences régionales de l'hospitalisation. Ce GIP associe le ministère de la Santé et les régimes d'assurance maladie pour le développement de cette carte électronique qui sera complémentaire de la carte de santé VITALE dont disposeront les assurés sociaux.

Il s'agit enfin du **renforcement des moyens consacrés au Réseau national de santé publique (RNSP)**, qui voit sa **dotation augmenter de près de 50 % en 1997**. Ces moyens supplémentaires permettront à ce groupement d'intérêt public de mettre en place deux cellules inter-régionales supplémentaires, de développer les activités en épidémiologie des problèmes de santé liés à l'environnement, et de mettre en place une surveillance de la maladie de Creutzfeld-Jacob.

Votre rapporteur relève toutefois qu'en dépit de sa forte progression, la subvention au RNSP reste modeste, puisqu'elle se limite à 22,1 millions de francs. Il estime qu'elle pourrait légitimement être accrue dans les années à venir car c'est là une dépense intelligente, de nature à contribuer efficacement à la détermination des priorités de santé publique et au pilotage de notre dispositif sanitaire.

Enfin, d'autres mesures d'accompagnement de la réforme du système de santé s'inscrivent en creux. C'est le cas des subventions d'investissement hospitaliers, qui sont réduites drastiquement : abstraction faite de la continuation des contrats de plan, la seule opération prévue pour 1997 est la mise en place d'unités hospitalières sécurisées à l'usage de la population carcérale, qui relève incontestablement d'une mission régaliennne de l'Etat.

Votre rapporteur approuve ce choix sans réserve car, compte tenu de la situation de suréquipement actuelle, il considère que l'Etat ne devrait plus subventionner aucun investissement hospitalier, à l'exception de ceux directement liés à ses missions régaliennes.

2. L'anticipation budgétaire de la loi de cohésion sociale

Certains postes de dépenses du budget de l'Action sociale et de la solidarité pour 1997 sont mis à niveau en prévision de la loi de cohésion sociale annoncée par le Gouvernement.

C'est ainsi que les crédits consacrés à l'intégration et à la lutte contre l'exclusion progressent de + 10,8 % en 1997, pour atteindre un montant de 784,4 millions de francs.

La part nationale de ces crédits est destinée au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), qui permet la prise en charge partielle des salaires d'animateurs du développement local, ainsi qu'au financement des conventions d'objectifs avec les grandes associations humanitaires (Fédération française des banques alimentaires, Restaurants du coeur, Petits frères des pauvres, Médecins sans frontières, Armée du salut, Emmaüs, Secours catholique, Secours populaire français, ATD Quart-Monde, etc.).

La part déconcentrée de ces crédits est destinée aux actions d'urgence sociale (hébergement des sans-abri, accueil de jour, prise en charge des facture EDF, aide alimentaire), à l'accompagnement des programmes de logement d'insertion, à l'appui individualisé des chômeurs de longue durée, et aux fonds d'aide aux jeunes.

De même, la capacité d'accueil des centres de formation des travailleurs sociaux sera accrue de 10 %, grâce à une mesure nouvelle de 34,5 millions de francs.

Enfin, **les crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale progressent de + 5,6 %**, pour s'établir en 1997 à 2,348 milliards de francs. Une mesure nouvelle de 84 millions de francs permettra de pérenniser sous forme de places de CHRS 1000 places d'hébergement d'urgence, de type asile de nuit. **La capacité d'accueil des 762 CHRS recensés est de 29 000 places.**

L'avant-projet de loi de cohésion sociale prévoit de requalifier juridiquement les nouvelles structures qui sont apparues pour répondre à l'aggravation des phénomènes d'exclusion sociale, en les inscrivant dans le champ de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

Le budget de la Santé publique et des services commun participe également à l'effort de cohésion sociale, **24 millions de francs supplémentaires étant prévus pour le programme d'accès aux soins des populations défavorisées.**

3. La persistance d'évolutions non maîtrisées

A la différence de celles précédemment évoquées, toutes les évolutions du budget des Affaires sociales ne découlent pas de choix assumés par le Gouvernement.

Votre rapporteur relève qu'en 1997, comme les années précédentes, les augmentations de crédits les plus importantes en volume résulteront de la croissance non maîtrisée de dépenses sociales obligatoires.

Certes, les crédits consacrés à l'allocation du RMI progresseront en 1997 à un rythme de + 5,3% qui peut paraître modéré par rapport à ceux des années précédentes : + 26,3% en 1993, + 15,5% en 1994, + 14,6% en 1995. **Ce taux de progression est néanmoins supérieur à celui de 1996, qui devrait être de + 4,4% s'il se confirme qu'aucun crédit complémentaire n'est demandée en loi de finances rectificative, comme l'a annoncé lors de son audition devant la commission M. Jacques Barrot, ministre du Travail et des Affaires sociales.**

Compte tenu de la masse des crédits consacrés à l'allocation du RMI qui, avec un montant de 24,230 milliards de francs, constituent 39,4 % du budget de l'Action sociale et de la solidarité, **ce taux d'augmentation de 5,3% correspond à une dépense supplémentaire non négligeable de 1,230 milliards de francs.** Le ralentissement du rythme de progression des dépenses de RMI est donc tout relatif.

Par ailleurs, du fait des recoupements entre la population concernée par le RMI et celle concernée par l'AAH, **il est admis que les dépenses consacrées à ces deux types de prestations sont pour une large part substituables.** Or, les crédits consacrés à l'AAH sont en augmentation sensible en 1997.

Les dépenses d'AAH progresseront en 1997 de +7,2 % pour atteindre 22,260 milliards de francs, soit un supplément de crédits de 1,496 milliards de francs par rapport à 1996.

Votre rapporteur constate que les efforts faits pour contenir les dépenses d'AAH ne produisent toujours pas les effets espérés. Le nouveau barème d'incapacité fixé par la loi de finances pour 1994 n'a modifié qu'à la marge les décisions des COTOREP : la proportion des allocations attribuées au titre de l'article L. 821-2, c'est-à-dire d'une inaptitude à exercer une activité professionnelle, est passée de 37,9 % au premier semestre 1994 à 35,4 % au premier semestre 1996.

En revanche, le complément d'AAH instauré en 1994 produit pleinement ses effets inflationnistes. La dépense afférente s'est élevée en 1995 à 656 millions de francs pour 102.700 bénéficiaires. **Votre rapporteur rappelle qu'un caractère d'automatisme a été conféré à cette prestation, alors que l'aide forfaitaire à laquelle elle s'est substituée devait faire l'objet d'une demande.** Au total, la progression de + 3,35 % du nombre des bénéficiaires de l'AAH constatée en 1995 est la plus forte enregistrée depuis 10 ans.

Autre poste de dépenses en progression rapide, les crédits consacrés aux centres d'aide par le travail s'élèvent en 1997 à 5,844 milliards de francs, en augmentation de + 4,5 % par rapport à 1996.

La création de 2.000 places de CAT supplémentaires vise à résorber le stock des jeunes adultes handicapés maintenus dans les établissements d'éducation spéciale en application de l'article 22 du DDOS du 13 juin 1989, dit "amendement Creton". Le nombre des jeunes

concernés a été évalué à 5.567 en 1995, en diminution de 10,5 % par rapport à l'année antérieure.

Votre rapporteur souligne l'ampleur de l'effort consenti par l'Etat pour pallier la situation de pénurie de places dans les structures pour adultes handicapés : entre 1990 et 1996, 17.650 places de CAT et 7.470 places de maisons d'accueil spécialisées ont été créées. **Il estime que ces créations de places ne sont pas la seule solution, et que la politique de placement en milieu ordinaire devrait être développée.**

La progression des trois grandes masses de crédits ci-dessus évoquées est désormais traditionnelle. **Mais d'autres chapitres budgétaires, plus modestes, enregistrent également en 1997 des hausses fortes et largement involontaires.** Ainsi les dépenses d'aide médicale obligatoire progressent de + 16,8 %, pour atteindre 807 millions de francs. Les crédits consacrés aux tutelles et curatelles d'Etat, qui résultent de décisions de justice, augmentent de + 16,9 %, pour s'établir à 65,5 millions de francs. **Enfin, les crédits de frais de justice et réparation civiles ne sont stabilisés à 10,9 millions de francs qu'en raison de la non prise en compte des dépenses effectivement constatées les années précédentes, qui ont toujours été plus de 10 fois supérieures.**

B. BUDGETS ANNEXES

AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Yvon COLLIN

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) recouvre les actions suivantes : le contrôle aérien, les infrastructures, la gestion courante du secteur (contrôle technique des avions, formation...).

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le budget annexe de l'aviation civile (BAAC) pour 1997 se monte à 7,99 milliards de francs, soit une augmentation significative de + 64,3 % par rapport à 1996.

Comme tout budget annexe, le financement du BAAC est assuré par des ressources propres que viennent compléter une capacité d'emprunt et, éventuellement, une subvention.

Sa présentation comptable isole une section d'exploitation et une section d'opérations en capital.

Le tableau ci-après fournit la structure globale de ce budget annexe.

Budget de l'Aviation civile en 1997

(millions de francs, chiffres arrondis)

Recettes				Dépenses			
Recettes	Montant 1996	Montant 1997	%Variation 1997/1996	Dépenses	Montant 1996	Montant 1997	%Variation 1997/1996
Recettes propres	6 489,5	6 797,4	4,53	D'exploitation (DO)*	5 838,7	5 912,9	1,27
Subventions de l'Etat	260,0	215,0	-20,93	En capital :			
				CP	1 822,1	2 083,7	14,36
				(AP)	(2059,8)	(1.777,5)	-113,71
Emprunt	911,3	984,2	7,41				
Total	7 660,8	7 996,6	4,20	Total (DO+CP)	7 660,8	7 996,6	4,38

DO : Dépenses ordinaires hors dotations aux amortissements

1. Présentation des actions

Le tableau qui suit présente les principales actions que le budget annexe finance.

(*en millions de francs)

Actions	Dépenses ordinaires* (exploitation)	Crédits de paiement* (dépenses en capital)	Total*	% Part dans le total	%Evolution 1997/1996
Direction générale	1 722,6	327,9	2 050,5	25,64	5,6
Navigation aérienne	3 881,0	1 335,0	5 216,0	65,23	3,6
Contrôle technique	14,5	3,2	17,7	0,22	-1,7
Formation aéronautique	206,6	11,0	217,6	2,72	-17,6
Bases aériennes	88,2	406,6	494,8	6,19	23,4
Total	5 912,9	2 083,7	7 996,6	100,0	4,4

Le BAAC a été construit autour de l'ancien Budget annexe de la navigation aérienne dont la part dans le budget ne cesse de croître pour atteindre plus de 65 % du total du budget.

Les évolutions de crédits prévues pour les différentes activités sont très inégales.

L'activité "Direction générale" et l'activité "Bases aériennes" enregistrent une progression significative des crédits. Mais, compte tenu de son importance dans l'ensemble des dépenses du budget annexe de l'aviation civile, c'est la croissance des crédits de navigation aérienne (+ 3,6 % par rapport à 1995) qui doit être analysée avec le plus grand soin.

2. Présentation des comptes de la section d'exploitation

Budget annexe de l'aviation civile - Projet de loi de finances pour 1997

DEPENSES

	LFI 1996	PLF 1997	Evol. (%)
Achats et services	797 004 489	758 309 049	-5,10
Dépenses informatiques	71 596 634	64 096 634	-11,70
Impôts et taxes	26 585 245	28 204 798	5,74
Subventions diverses	15 437 829	13 137 829	-17,51
Frais judiciaires	12 817 614	12 817 614	0,00
Moyens des services	923 441 811	876 565 924	-5,35
Charges personnel	3 632 538 268	3 766 074 219	3,55
Organismes extérieurs	1 095 787 665	1 053 391 384	-4,02
Charges financières	187 000 000	216 800 000	13,75
Autofinancement	910 764 000	1 057 446 123	13,87
TOTAL	6 749 531 744	6 970 277 650	3,17

RECETTES

	LFI 1996	PLF 1997	Evol. (%)
Redevance de route	4 559 000 000	4 654 840 000	2,06
RSTCA	1 006 200 000	1 084 160 000	7,19
Taxe sécurité sûreté	728 600 000	848 000 000	16,40
Autres produits	175 731 744	160 277 650	-9,64
Produits financiers	20 000 000	11 000 000	-81,82
Subvention	260 000 000	215 000 000	-20,93
TOTAL	6 749 531 744	6 973 277 650	3,21

a) Les recettes

Pour l'essentiel, le financement du BAAC 1997 est assuré par les redevances de navigation aérienne (5,73 milliards soit + 3,2 % par rapport à 1996), le produit de la taxe de sécurité et de sûreté (848 millions de francs) et une subvention d'exploitation en provenance du budget général (215 millions de francs).

L'évolution des recettes en 1997 appelle quelques observations.

Evolution des principales recettes du BAAC

(millions de francs)

	1996	1997	1996/1995 (en %)
Redevances de route	4 559,0	4 651,0	2,0
Redevances pour services terminaux	1 006,2	1 084,0	7,7
Subvention	260,0	215,0	-17,3
Taxe de sécurité et sûreté	848,0	728,6	16,4
Total	6 553,8	6 798,0	3,7

Les produits attendus des deux redevances facturées aux usagers du contrôle aérien sont en augmentation modérée de 3,2 %.

Les recettes tirées de la **redevance de route** exigible auprès de toute compagnie dont les appareils traversent l'espace aérien français s'accroissent de **2 %**. Ce rythme suppose une forte croissance du trafic aérien car le taux de cette redevance serait réduit l'an prochain.

Le produit de la **redevance pour services terminaux** augmente de façon significative (+ 7,7 %).

Cette évolution est présentée comme la conséquence d'une hausse du trafic et d'une baisse du taux unitaire de la redevance.

Il faut ajouter une autre explication.

En réalité, si le taux unitaire de redevance baisse en métropole, il en va autrement pour l'outre-mer ; s'ajoute probablement une hypothèse d'amélioration du taux de recouvrement de la redevance.

La diminution de la **subvention versée par le budget général** poursuit le mouvement de débudétisation.

Elle est d'une particulière ampleur cette année (- 17,3 %).

Le produit de la **taxe de sécurité et de sûreté** s'accroît spectaculairement (+ 16,4 % par rapport à 1996) sous l'effet d'une modification de son tarif et des hypothèses faites sur l'accroissement du trafic.

b) Les dépenses

L'ensemble des charges de personnel représente un montant de 3,77 milliards de francs. Elles absorbent ainsi environ 47,2 % des dépenses totales et 64 % des seules dépenses d'exploitation.

Les effectifs s'élèveront à 10.265 personnes en 1997 soit une croissance nette de 161 emplois par rapport à 1996.

L'essentiel de cette augmentation provient de la création nette de 161 emplois au bénéfice de la navigation aérienne.

Par rapport à 1996, l'accroissement des charges de personnel se monte à 4,1 % soit un coût supplémentaire de 144 millions de francs.

Sur cette somme,

• quelques 95,6 millions de francs – soit près des deux tiers – représentent des surcroûts de rémunération liés ou non à des transformations d'emplois ;

♦ le reste provenant de mesures de créations d'emplois.

Les autres dépenses de fonctionnement pâtissent de la croissance des charges salariales puisqu'elles se replient en niveau, passant de 2.206 à 2.136 millions de francs

Ce repli s'explique par la forte diminution des autres dépenses de fonctionnement courant alors que les charges financières s'accroissent de 30 millions de francs.

Les prestations versées aux organismes extérieurs (Eurocontrol, Aéroports de Paris, Météo France...) diminuent de 42,4 millions de francs.

3. Section des opérations en capital

BAAC 1997 - Opérations en capital

(*en millions de francs)

Recettes		Dépenses				
Postes	Montant*		CP	%Variations 1997/1996	AP	%Variations 1996/1995
Autofinancement	1 057,4	Amortissement	283,5	13,4	-	--
Emprunt	984,3	Etudes & équipements	1 800,2	15,9	177,0	-13,7
Autres	42,0					
Total	2 083,7	Total	2 083,7	14,4	1 775,5	16,3

Les ressources de la section des opérations en capital s'élèvent à **2.083,7 millions de francs** en progression de 14,4 % - + 261,6 millions de francs - par rapport à 1996.

La capacité d'autofinancement -différence entre recettes et dépenses d'exploitation- est de **1057,4 millions de francs** et croît de 16,1 % (+ 146,6 millions de francs).

Le montant prévu des **emprunts** est de **984,3 millions de francs** en accroissement de 8 % (+ 73 millions de francs) par rapport au montant prévu par la loi de finances initiale de 1996.

Les dépenses connaissent une forte progression.

Les dépenses d'amortissement dont l'évolution est très chaotique s'accroissent de 13,4 % après une progression de 40 % l'an dernier qui faisait suite à un repli de 25 % en 1995.

Les dépenses d'études et d'équipement **s'accroissent très fortement** (+ 15,9 %) et s'élèvent au niveau élevé de 1,8 milliard de francs.

II. APPRECIATIONS

Le budget annexe de l'aviation civile a suscité au cours du temps de plus en plus de réserves qui se sont traduites par une succession de contentieux qu'une meilleure écoute des observations de la Cour des Comptes et du Parlement aurait peut-être permis de prévenir.

La très forte croissance du BAAC qui, depuis sa création a enregistré **une augmentation de ses dépenses de 34,1 %**, s'est produite dans le contexte d'un accroissement des difficultés traversées par ses "clients". Cela a engendré incompréhension et frustrations.

L'amalgame dans une même structure budgétaire de missions diverses dans leur nature dont les unes correspondent bien à ce pourquoi la formule du budget annexe fut inventée alors que d'autres, de nature régaliennne, ne se trouvent rattachées au BAAC que pour des motifs contestables d'opportunité administrative n'a cessé de nourrir des suspensions.

L'exigence **d'une meilleure maîtrise financière** du budget annexe de l'aviation civile a constamment été rappelée par les rapporteurs successifs de la commission. **Elle continue à l'évidence de s'imposer.**

Quant à **l'exigence de clarification financière**, si elle continue à se manifester, votre rapporteur ne peut que se féliciter que l'amendement présenté par lui au nom de la commission des finances et voté par le Sénat au cours du débat sur le projet de loi de finances pour 1996, devenu article 99 de ladite loi de finances puisse contribuer à la satisfaire, même partiellement.

A. *UN BESOIN DE CLARIFICATION FINANCIERE*

Le BAAC regroupe les moyens financiers affectés à deux types de missions :

- **des missions de prestations de services** qui peuvent donner lieu à paiement d'un prix ;

• **des missions d'intérêt général** dont le financement doit être trouvé dans des ressources annexes et ne sauraient en tout état de cause être financées au moyen de redevances.

a) **L'existence de ces deux types de missions** dans le budget annexe de l'aviation civile pose d'abord le problème de la justification du recours à la formule du budget annexe pour retracer les opérations financières d'un certain nombre d'entre elles : les missions d'intérêt général.

L'article 20 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose :

"Les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas doté de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes".

S'il est bien vrai que la D.G.A.C. vise essentiellement à rendre des services fonctionnels donnant lieu au paiement de prix, il n'en reste pas moins que **le découpage du budget annexe de la navigation aérienne correspondait mieux à la vocation de la formule du budget annexe.**

De plus, l'accroissement observé et prévisible -v. infra- des dépenses d'intérêt général financées par le BAAC et de leur part dans ce budget altère la justification juridique du recours à la formule du budget annexe pour en retracer les opérations financières.

b) **La coexistence des deux types de missions** n'a cessé de nourrir des suspicions sur d'éventuels transferts de financement entre elles.

Deux questions distinctes mais liées ont pu être identifiées :

- Le montant des redevances de navigation aérienne trouve-t-il une contrepartie directe et proportionnelle dans les prestations fournies ?

- Les redevances ne sont-elles pas utilisées pour financer des missions d'intérêt général ?

La Cour des Comptes a pu observer que *"la formule du BAAC, budget annexe "élargi" englobant d'autres tâches de nature régaliennne antérieurement prises en compte dans le cadre du budget général de l'Etat, s'est effectuée dans des conditions qui ne respectent pas l'obligation de n'affecter le produit des redevances perçues qu'au seul financement des services rendus".*

Il en allait ainsi des dépenses de contrôle technique dont le financement au moyen d'une redevance a été jugé non conforme à la légalité par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 10 février 1995.

Sans préjuger des solutions juridictionnelles qui n'ont pas encore été sollicitées il est loisible de penser que les principes définis par le Conseil à cette occasion trouveraient à s'appliquer dans d'autres domaines d'activité de la D.G.A.C. et, en particulier, dans l'un dont le développement pourrait s'accélérer à l'avenir : la sûreté -v. *infra*-.

La question du niveau pris par les redevances légalement instituées se pose également au regard de l'exigence d'une stricte proportionnalité de leur tarif aux coûts des prestations -exigence rappelée par le Conseil d'Etat à l'occasion d'un contentieux portant sur la redevance d'approche-.

Face à ce qui est apparu au cours des dernières années comme une succession de faux-pas, **le Parlement a su réagir.**

C'est à l'initiative de la commission des finances du Sénat qu'a été voté l'article 99 de la loi de finances pour 1996 prescrivant que soit remis chaque année au Parlement un état récapitulatif présentant la répartition des coûts et des dépenses budgétaires en distinguant ceux afférents aux prestations de services rendus aux usagers par la direction générale et ceux résultant des missions d'intérêt général public assumées par elle".

Il faut d'emblée saluer les efforts entrepris par la DGAC pour se conformer au souhait du Parlement. Ils répondent largement au souci de transparence manifesté par lui au service de relations sinon apaisées au moins sincères entre l'administration et ceux à qui elle rend de très bons services.

Mais il ne faut pas dissimuler que le rapport examiné ne manque pas de confirmer quelques inquiétudes déjà exprimées.

Première observation

Les coûts des vols exemptés ou exonérés représentent une proportion significative -9,8 %- des coûts de navigation aérienne. Un examen rigoureux des cas d'exemption ou d'exonération s'impose car si ces coûts sont retranchés de l'assiette des redevances de navigation aérienne, comme c'est normal, il ne sont pas pour autant "gratuits" et doivent être financés par ailleurs.

Deuxième observation

La construction d'une comptabilité analytique n'est pas un exercice purement mécanique susceptible d'aboutir à une vérité arithmétiquement

incontestable. En revanche, les erreurs manifestes peuvent être repérées et l'évolution des résultats de l'exercice au cours du temps permettra de mettre en valeur des comparaisons utiles.

Troisième observation

La cohérence entre certains principes faisant l'objet de simples recommandations édictées par des organismes internationaux (l'OACI et Eurocontrol principalement) et nos propres règles de droit ne va pas toujours de soi.

Quelques exemples peuvent être cités.

L'inclusion dans l'assiette des redevances du coût d'études qui, par nature, ne rendent pas de service immédiat aux usagers de la navigation aérienne ne va pas de soi.

De la même manière, les modalités d'intégration des coûts des organismes extérieurs dans l'assiette des redevances ne semblent pas entièrement satisfaisantes. Choisir de retenir le principe d'intégration de ces coûts posé par l'OACI et Eurocontrol selon lequel :

"Pour que les administrations de l'aviation civile puissent déterminer le coût intégral des installations et services de navigation aérienne, il faudra qu'elles prennent en compte, non seulement le coût de toutes les installations et de tous les services qu'elles fournissent, mais aussi de tous ceux qui sont fournis, en tout ou partie, par un autre département ou organisme de l'administration sans que les frais correspondants soient débités à l'administration de l'aviation civile."

est sans doute **théoriquement justifié**.

Mais c'est aussi **pratiquement contestable** car cela suppose, de la part des gestionnaires de la navigation aérienne, une vraie capacité d'évaluation de coûts externes dont ils n'ont pas la maîtrise et de la part de l'Etat l'acceptation de transferts financiers opaques entre budgets¹. On peut ajouter que cela est générateur de suspicion, l'évaluation de ces charges n'étant pas contrainte par l'existence de protocoles financiers.

¹ En l'espèce, le BAAC aurait reçu une subvention implicite de 205 millions de francs du ministère de l'équipement et de la défense en 1995.

Quatrième observation

La fixation des charges calculées pose une difficulté en raison de l'application à toutes les immobilisations d'un taux d'intérêt que ces immobilisations aient été autofinancées ou non.

Ce mécanisme n'est pas, par principe, contestable. Il est normal que les investissements de l'Etat soient rémunérés comme le sont ceux de toute entreprise. Mais, il est appliqué dans le cadre de l'exercice d'un monopole en recourant à un taux d'intérêt conventionnellement choisi. De plus, il ne décourage pas le recours à l'emprunt puisqu'il aboutit à un calcul des charges financières indifférent au taux d'autofinancement et il aboutit à priver les usagers des efforts entrepris pour améliorer la capacité de financement du BAAC.

Cinquième observation

La prise en compte des créances impayées dans les charges supplémentaires et donc dans l'assiette des redevances est déresponsabilisante pour l'administration et conduit à écarter le système de ses principes de base qui consiste à proportionner le tarif des redevances aux coûts d'un service donné et non à mutualiser le coût des services rendus par la navigation aérienne.

*

* *

D'autres observations pourraient être formulées. Elles viendront avec le temps. Il est à souhaiter et là est l'essentiel, que le débat qui va s'engager sur le document élaboré par le Gouvernement permette de progresser dans la sérénité vers plus de consensus.

Les outils du dialogue sont disponibles. Que chacun démontre sa capacité à faire de ce dialogue un instrument au service de l'intérêt général et du transport aérien !

B. UNE MEILLEUR MAITRISE FINANCIERE EST NECESSAIRE

a) Les charges de personnel

Elles s'accroissent de 3,7 % et représentent 64 % des dépenses de fonctionnement du BAAC.

Cet accroissement peut apparaître modéré mais il s'agit là plus une impression qu'une réalité.

Evolution des charges de personnel depuis 1995

1995	1996	1997	1997/1995
3 311,5	3 632,5	3 766,0	13,70%

Par rapport à 1995, les charges de personnel ont progressé de 13,7 %.

Le taux apparent de croissance de 1997 ne doit donc pas faire illusion : il n'est modeste que parce que l'an dernier les dépenses de personnel du BAAC avait augmenté de façon spectaculaire.

Un second facteur de modération, sans doute un peu artificiel compte tenu des engagements de principe pris par le Gouvernement sur ce point, semble provenir de l'absence de provision pour hausse des rémunérations publiques. En bref, l'évolution des charges de personnel pour 1997 ne traduit que les effets du protocole du 3 novembre 1994 à l'exclusion des mesures générales susceptibles d'en influencer le niveau alors même que le protocole en question en réserve bien entendu l'application.

L'évolution de la masse salariale du BAAC traduit essentiellement les effets des protocoles triennaux conclus par la DGAC.

Dans son rapport pour 1994, la Cour des Comptes la jugeait de la façon suivante :

"L'augmentation de la masse salariale globale a été considérable : exprimée en francs 1993 et rapportée à une structure constante - comme si, en 1985, le BAAC existait déjà -, elle est passée de 2,4 milliards de francs en 1985 à près de 3 milliards de francs en 1993, alors que les effectifs totaux payés sur ce budget évoluaient très faiblement (9.426 agents en 1985 et 9.575 agents en 1993). De ce fait, le coût moyen par agent, en francs 1993, est passé de 263.208 francs en 1985 à 308.721 francs en 1993."

En 1995, le coût moyen par agent s'élevait en francs courants à 333.921,5 francs. En 1997, il serait en francs courants de 366.877 francs, soit un accroissement de 9,9 % en deux ans et un gain de pouvoir d'achat de 6,1 % en moyenne hors mesures générales.

Par ailleurs, en deux ans, 348 emplois nets ont été créés, soit une augmentation des effectifs de l'ordre de 3,5 % en volume (+ 348 agents).

L'évolution de la masse salariale est sensiblement plus rapide que celle des gains de productivité, ce qui pèse sur d'autres dépenses et freine la baisse des coûts d'accès aux infrastructures.

En outre, la progression de la masse salariale continue de s'expliquer majoritairement par celle des rémunérations individuelles, l'impact des créations d'emplois n'étant encore que secondaire.

Il est nécessaire de garder présentes à l'esprit ces observations alors que la période triennale du protocole va trouver son terme en 1997.

b) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement s'élèveraient à 1,8 milliard de francs en croissance de 14,5 % par rapport à 1996. Elles représentent le cinquième des dépenses nettes du BAAC.

Elles sont, majoritairement, à hauteur de 75 %, consenties au service de la navigation aérienne.

Les prévisions d'investissements de navigation aérienne - autorisations de programmes- s'établissent comme suit :

	Exercice 1997 (prévisions)
Domaine en route et grandes approches	590.000
Aérodromes (Métropole)	135.000
Aérodromes (Outre Mer)	75.000
Sécurité et sauvetage	5.000
Moyens informatiques	380.000
Etudes et essais	120.000
Total	1.305.000

La croissance des autres dépenses d'investissement de la direction générale de l'aviation civile est soutenue et devrait connaître un rythme de croissance élevé à l'avenir.

Les dépenses de génie civil représentent une part importante des dépenses d'investissement.

(1) Les investissements de la navigation aérienne

Les dépenses liées au programme PHIDIAS devrait s'accroître. Le coût de ce programme est estimé pour la décennie 90 à 1,028 milliard de francs et l'essentiel des commandes d'équipement devra être financé entre 1997 et 1999 pour un coût annuel de 140 millions de francs.

Les investissements réalisés dans le domaine de la navigation aérienne sont à l'origine d'interrogations persistantes. On peut rappeler ici les principales observations que faisait à leur sujet notre collègue Ernest Cartigny dans son rapport sur la navigation aérienne :

Le projet CAUTRA-5 est un projet à très long terme, 2015, et est l'homologue français du programme EATCHIP d'Eurocontrol.

La définition du stade ultime du schéma est encore, comme pour l'EATMS d'Eurocontrol, un sujet de recherche.

On comprend mal ce qui justifie la redondance des efforts consentis pour construire le schéma de navigation aérienne du futur.

Il est impératif de rechercher une meilleure cohérence des dépenses d'investissement entre les programmes nationaux et les programmes européens.

L'argumentaire développé par le DGAC pour justifier ces investissements dont la variable essentielle, les gains de productivité qu'ils permettraient, suppose l'acceptation du personnel et une affectation équitable de ceux-ci pourrait apparaître désuète en cas de renforcement des missions d'Eurocontrol.

A ce propos, il est très important de connaître avec précision l'impact éventuel de la nouvelle convention en voie de négociations sur le rôle d'Eurocontrol en tant que coordinateur et animateur de l'harmonisation et de l'intégration des systèmes de contrôle en Europe.

(2) En ce qui concerne les investissements réalisés par le service des bases aériennes, quelques observations s'imposent.

L'imputation à cet agrégat du coût de la construction du nouveau siège de la DGAC ne se justifie pas. Celui-ci devrait être imputé à la direction générale. En outre, comme l'an dernier les produits de cession, censés financer cette action semblent très insuffisants par rapport aux besoins tels qu'ils sont exprimés.

Hors "nouveau siège de la DGAC", les crédits de paiement s'accroissent de 14,3 %.

La présentation du budget annexe est caractérisée par une lacune fort regrettable étant donnée l'importance de l'enjeu : elle ne permet pas d'apprécier les crédits de paiement consacrés aux deux volets distincts de l'activité d'investissement du service des bases aériennes qui sont l'infrastructure et la sûreté.

A l'avenir, cette lacune doit être impérativement comblée.

Sur la base des renseignements recueillis auprès des services, il apparaît que l'évolution des crédits de paiement du service des bases aériennes serait la suivante :

	1996	1997	Ecart (en %)
Infrastructures	123	140,6	+ 14,3
Siège de la DGAC	24,7	100	+ 405
Sûreté	166	166	0

La progression des crédits consacrés à l'amélioration ou au maintien des infrastructures aéroportuaires serait sensible. Mais elle ne doit pas faire illusion. Le montant total des subventions d'investissement reçus par les aéroports en 1994 s'élevait hors avances consenties par les exploitants à 626 millions de francs.

Le financement des infrastructures aéroportuaires par l'Etat qui en est pourtant le propriétaire est très minoritaire.

Quant aux dépenses de sûreté, leur évolution ne traduit pas la priorité affichée par les pouvoirs publics et invoquée au soutien de la hausse du taux de la taxe de sécurité et sûreté.

Aucun des 119,4 millions de francs supplémentaires qu'elle devrait produire ne servira à accroître les investissements consacrés à la sûreté.

Cette situation pour le moins déconcertante appelle des explications.

c) Les autres dépenses

(1) Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses d'achats et services et les autres charges de gestion courante s'élèvent à 1.824 millions de francs en baisse de 4,4 % par rapport à 1996.

Compte tenu de l'inertie des postes de dépenses majeurs dont l'évolution est commandée par les engagements de l'Etat, la pression s'exerce sur les dépenses de fonctionnement courant.

Il n'est pas sûr qu'elle soit entièrement compatible avec l'essor constaté par ailleurs des dépenses d'investissement.

(2) les dépenses financières

Les charges financières progressent de 16 %, les charges d'amortissement financier de 15,6 %.

Ces évolutions préoccupantes reflètent la politique d'endettement du budget annexe dont le taux d'autofinancement s'est régulièrement situé au-dessous de 50 % malgré les contraintes de la période de taux d'intérêt réels élevés que nous traversons.

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : Mme Marie-Claude BEAUDEAU

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION GLOBALE

Le projet de budget annexe des Journaux officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, **906 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour 1997. Il est en progression de 5,3 % par rapport au budget voté en 1996 (860 millions de francs).

Il s'agit, cette année encore, d'un budget équilibré, sans intervention de l'Etat. L'excédent d'exploitation prévisionnel s'élèvera à 38,5 millions de francs, soit une augmentation de 9,5 % par rapport à 1996.

Globalement, les crédits destinés aux **dépenses d'exploitation** des "Journaux officiels" atteindront 867,5 millions de francs. Elles font l'objet d'un effort de maîtrise puisqu'elles ne progresseront que de 5,2 % par rapport à 1996, alors que lors du budget précédent elles avaient connu une augmentation de plus de 13 %.

Les **recettes**, qui atteignent 906 millions de francs, sont en augmentation de 5,3 % par rapport à 1996. Le reversement au Trésor équivaldra à la totalité de l'excédent d'exploitation, soit 38,5 millions de francs (contre 14 millions de francs en 1996). L'augmentation du fonds de roulement sera de 8,4 millions de francs l'an prochain (11,4 en 1996).

B. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 1997

1. Les recettes prévisionnelles

Loi de finances pour 1997 : Journaux officiels

LES RECETTES D'EXPLOITATION

(millions de francs)

	Budget voté 1996	Projet Budget 1997	Evolution en %
VENTES au numéro	42,0	38,0	- 9,5
ABONNEMENTS.....	51,5	51,5	--
ANNONCES	694,0	727,8	+ 7,8
Travaux	32,9	23,8	- 27,6
Bases de données	18,5	20,0	+ 8,1
Autres	14,1	36,4	+ 158,1
Autres produits de gestion courante	3,0	3,5	+ 16,6
Produits exceptionnels	4,0	5,0	+ 25,0
TOTAL	860,0	906,0	+ 5,3

Les **recettes** des Journaux officiels pour 1997 connaîtront une progression sensible avec une **augmentation** de **5,3 %** par rapport aux recettes prévues en 1996 et de 3,9 % par rapport aux recettes effectivement constatées en 1995.

Elle s'explique principalement par la progression des **recettes** liées aux **annonces légales** et obligatoires au BODACC (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales) et au BALO (Bulletin officiel des annonces légales obligatoires). Celles-ci augmentent, en effet, d'environ 5 %, alors qu'elles représentent à elles seules plus de 80 % de l'ensemble des ressources du budget annexe. Ces prévisions tiennent compte de la progression constante, depuis plusieurs années, des recettes des annonces légales qui permettent de compenser les pertes d'exploitation constatées sur les ventes au numéro.

Les **ventes directes au numéro** connaîtront d'ailleurs une diminution sensible (- 9,5 %) du fait du tassement de la production éditoriale de la direction des Journaux officiels déjà constatée en 1995.

L'augmentation prévisionnelle des recettes tient compte du relèvement prévu des tarifs des annonces et des publications, à hauteur de 2,5 % au 1er janvier 1997.

2. Les dépenses prévisionnelles

Loi de finances pour 1997 : Journaux officiels

DÉPENSES D'EXPLOITATION

(en millions de francs)

	Budget voté 1996	Projet Budget 1997	Evolution en %
Chap. 60 : ACHATS	126,6	129,8	+ 2,5
Chap. 61 et 62 : Services extérieurs.....	131,9	149,3	+ 13,2
Chap. 63 : Impôts et taxes	4,6	4,8	+ 5,6
Chap. 63 : CHARGES DE PERSONNEL	540,9	552,5	+ 2,1
dont SACI-JO	301,4	309,8	+ 2,8
Autres dépenses	2,6	2,7	+ 2,2
Charges exceptionnelles.....	1,2	1,2	--
Amortissements.....	17,0	27,0	+ 58,8
TOTAL	824,8	867,5	+ 5,2
EXCEDENT	35,2	38,5	+ 9,5

Les dépenses d'exploitation **progresseront** de 5,2 % par rapport à la loi de finances pour 1996. Cette augmentation de 43 millions de francs est relativement modérée par rapport à celle de l'année dernière (98,4 millions de francs) :

Elle s'explique principalement par :

- la hausse de 13,2 % (18 millions de francs) des "services extérieurs" qui correspond à une remise à niveau des dépenses d'expédition, prenant en compte les hausses de tarifs postaux et la sous-estimation en 1996 des effets de la disparition de la franchise postale ;
- la hausse des dépenses de personnel et charges sociales, en augmentation de 2,1 %, soit 11,7 millions de francs, qui correspond à la hausse conventionnelle des salaires prévue dans la presse parisienne pour 1997 ;

- enfin, il faut noter que le poste "achats", qui recouvre principalement les dépenses de papier et de sous-traitance, s'est stabilisé puisqu'il n'augmente que de 2,5 % après une progression de 24 % en 1996. Cette prévision traduit une baisse possible du prix du papier (alors que celui-ci avait augmenté de 40 % en 1995) et le rapatriement en production interne de travaux jusque là confiés à la sous-traitance.

3. Les opérations en capital

RECETTES EN CAPITAL

(en millions de francs)

	Budget voté 1996	Projet Budget 1997	Evolution en %
Amortissements.....	17,0	27,0	+ 58,8 %
Excédent d'exploitation ...	35,2	38,5	+ 9,5 %
TOTAL	52,2	65,5	+ 25,5 %

Fonds de roulement			
Prélèvement (-) ou augmentation (+)	+ 11,4	+ 8,4	- 26,5

DEPENSES EN CAPITAL

(en millions de francs)

	Budget voté 1996	Projet Budget 1997	Evolution en %
Immobilisations.....	26,7	18,6	- 30,4 %
Versement Trésor	14,0	38,5	+ 175,1 %
TOTAL	40,7	57,1	+ 40,2 %

<i>Autorisations de pro- gramme</i>	24,7	16,8	- 31,8 %
---	------	------	----------

Les dépenses d'investissement s'élèveront à 18,6 millions de francs. Elles couvriront un certain nombre d'opérations de rénovation des bâtiments et viendront compléter diverses installations techniques dans le cadre de la chaîne de production.

Ces opérations d'investissement connaissent une diminution significative de 30 %, déjà amorcée l'année dernière, du fait de l'achèvement de la modernisation réalisée ces quatre dernières années.

Loi de finances 1997 : Journaux officiels

EXCEDENT D'EXPLOITATION

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Excédent d'exploitation	81	70	66,6	63,6	35,2	38,5
Excédent versé au Trésor	70	43	43	58,5	14	38,5
En pourcentage	86 %	61 %	64 %	92 %	39 %	100 %

L'excédent d'exploitation prévu en 1997 connaîtra une progression sensible de 9,5 %, principalement du fait de la maîtrise des dépenses, après une baisse importante enregistrée en 1996 (- 4,4 %). Il sera intégralement reversé au Trésor.

Les dotations aux amortissements et provisions passent de 17 à 27 millions de francs, reflétant ainsi plus fidèlement la réalité du coût des amortissements. Elles couvrent intégralement les dépenses d'investissement (18,6 millions) permettant de dégager un excédent de 8,4 millions de francs qui viendra augmenter le fonds de roulement. Celui-ci s'élève à 204 millions de francs au 31 décembre 1995.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

- En 1997, les Journaux officiels devront poursuivre l'effort d'adaptation du processus de production pour améliorer la productivité et réaliser des économies. Un effort particulier devrait porter sur le développement de la saisie à la source et la diminution des coûts de revient de certaines éditions.

- Ensuite, la direction des Journaux officiels a prévu de terminer en 1997, la mise à jour de la base de données permanente "codes et brochure" afin de valoriser l'offre des ses services en matière de production éditoriale et d'améliorer les ventes de ses publications. Dans le même temps, la direction des Journaux officiels prévoit de créer un nouvel outil de production intégré des bases de données LEGI et LEX.

- Le nombre d'emplois restera stable en 1997, comme en 1996. Les effectifs définitifs nécessaires au fonctionnement de la chaîne de production ont fait l'objet de négociations catégorielles avec les partenaires sociaux qui ont abouti à la détermination définitive des effectifs au 1er janvier 1995, avec une réduction des effectifs de plus de 10 %. En définitive, 65 personnes

(Direction et SACI-JO) sont partis entre 1993 et 1995 sur la base du volontariat.

- Enfin, pour répondre à certaines observations du rapport d'audit de l'inspection générale des finances, réalisé auprès des Journaux officiels en 1995, la direction a prévu de réexaminer l'ensemble de sa politique tarifaire en matière de publication, à partir des résultats fournis par une nouvelle méthode de comptabilité analytique qui sera mise en place et testée en 1997. Dans ces conditions, les problèmes de sous-tarification de certains produits ne pourraient pas être corrigés avant 1998.

**ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR
ET ORDRE DE LA LIBÉRATION**

Rapporteur spécial : **M. René REGNAULT**

I. LE BUDGET ANNEXE DE LA LEGION D'HONNEUR

Le budget annexe de la Légion d'Honneur regroupe les dotations affectées à la Grande Chancellerie et aux maisons d'éducation qui accueillent des filles des légionnaires de l'Ordre.

En 1997, le montant des recettes et des dépenses du budget annexe de la Légion d'Honneur s'élèvera à **119,907 millions de francs**, en diminution de **1,42 %** par rapport à 1996.

A. LE PROFIL DU BUDGET ANNEXE

Conformément à l'article 21 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le budget annexe de la Légion d'Honneur comprend, d'une part, les recettes et dépenses d'exploitation et, d'autre part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Ces deux sections séparées sont présentées en équilibre.

En 1997, l'équilibre du budget annexe s'établit comme suit :

(en francs)

Dépenses		97/96	Recettes		97/96
Première section - Exploitation			Première section - Exploitation		
Achats	12.684.398	-2,4 %	Recettes propres	7.335.714	2,2 %
Services extérieurs	4.935.299	-1,8 %	Subventions	112.571.886	-0,5 %
Autres services extérieurs	2.696.735	16,3 %			
Impôts, taxes et versements assimilés	1.105.875	12,1 %			
Charges de personnel	72.180.568	0,1 %			
Autres charges de gestion courante	9.841.725	1,0 %			
Dotations aux amortissements et aux provisions	16.463.000	-4,8 %			
Total brut	119.907.600	-0,4 %	Total brut	119.907.600	-0,4 %
Deuxième section - Opérations en capital			Deuxième section - Opérations en capital		
Acquisitions d'immobilisations	16.463.000	-4,8 %	Amortissements et provisions	16.463.000	-4,8 %
Total brut	16.463.000	-4,8 %	Total brut	16.463.000	-4,8 %
Total brut des dépenses	136.370.600	-0,9 %	Total brut des recettes	136.370.600	-0,9 %
<i>A déduire :</i>	<i>-16.463.000</i>		<i>A déduire :</i>	<i>-16.463.000</i>	
Total net pour le budget annexe	119.907.600	-0,4 %	Total net pour le budget annexe	119.907.600	-0,4 %

B. LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE

1. Les ressources propres

Elles sont liées à l'activité de la Grande Chancellerie et des maisons d'éducation. En 1997, ces recettes progresseront de 2,20 % pour atteindre 7,335 millions de francs :

- les droits de Chancellerie perçus lors de la remise de la Légion d'Honneur, de l'Ordre national du mérite et de l'autorisation de port de décorations étrangères, représentent 1,366 million de francs, montant inchangé depuis deux ans. Les tarifs ont été réévalués au début de l'année 1994, après être restés fixes pendant 4 ans ;

- les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation de Saint-Germain et de Saint-Denis, fixés chaque année par arrêté, devraient procurer en 1997 des recettes d'un montant de 5,36 millions de francs, en progression de + 3 % par rapport.

2. La subvention de l'Etat

En 1997, la subvention du budget de l'Etat diminuerait de 1,65 % (après une progression de 4,48 % en 1996) pour s'établir à 112,371 millions de francs.

C. LES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE

1. Les dépenses de fonctionnement

Elles se divisent en trois catégories :

a) *Le fonctionnement de l'administration centrale de la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur et des maisons d'éducation*

Ces crédits s'élèveraient à 95.163 millions de francs, soit une quasi-stagnation en francs courants, affectés pour un tiers à la Grande Chancellerie et pour les deux tiers aux maisons d'éducation. Signalons que plus des deux tiers de ces crédits sont des charges de personnel.

Dans cette première catégorie de dépenses figure la subvention versée au Musée national de la Légion d'Honneur : 1.144.654 francs, soit + 17.897 francs au titre des charges salariales.

Sur ces bases, les effectifs de la Grande Chancellerie et des maisons d'éducation seront les suivants :

- Grande Chancellerie : 94, comme l'année dernière ;
- maisons d'éducation : 319.

Les dépenses d'alimentation de ces établissements ont été maintenues à 5,127 millions de francs, comme en 1996, le nombre d'élèves des deux établissements devant s'établir à 965 durant l'année scolaire 1996-1997, contre 922 l'année dernière. Les crédits de chauffage et d'éclairage sont fixés à 3,901 millions de francs (soit une économie de 200.000 francs par rapport à l'an dernier), correspondant au niveau de la dépense prévisible dans le cas de conditions climatiques normales.

Dans le cadre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat, un emploi de catégorie C (maître-ouvrier) sera supprimé dans les maisons d'éducation à compter du 1er janvier 1997.

b) *Le paiement des traitements des membres de l'Ordre de la Légion d'Honneur et des médaillés militaires*

Le décret 91-396 du 24 avril 1991 réserve ces traitements aux promotions, nominations et concessions qui se fondent sur une ou plusieurs blessures de guerre ou citations ou bien sur un acte particulier de courage ou de dévouement.

Pour 1997, la dépense a été fixée à 7,935 millions de francs.

c) *Les secours accordés par la Grande Chancellerie*

Ces secours sont accordés aux membres de la Légion d'Honneur et de l'Ordre national du mérite et aux médaillés militaires ainsi qu'à leurs conjoints et enfants en cas de situation difficile.

En 1997, la dotation est maintenue au même niveau qu'en 1996, soit 345.884 francs. La valeur moyenne d'un secours est de l'ordre de 3.800 francs.

2. Les opérations en capital

En ce qui concerne les autorisations de programme, on relève pour 1997 l'inscription de 18.463.000 francs (au lieu de 3.423.000 francs en 1996), soit une progression de + 15.040.000 francs. Cette augmentation résulte de l'ouverture de :

- 15 millions de francs destinés au financement de la réhabilitation du troisième dortoir des "Blanches" de la maison d'éducation de Saint-Denis (estimation du coût total des travaux : 30 millions de francs) ; un premier financement a été opéré en loi de finances rectificative 1995 à hauteur de 15 millions de francs en autorisations de programme ;

- 0,04 million de francs destiné au renouvellement informatique de la Grande Chancellerie.

En ce qui concerne les crédits de paiement, sont inscrits :

- 2 millions francs au titre des services votés au lieu de 13.835.000 francs en 1996 ;

- 14.463.000 francs au titre des mesures nouvelles (dont 11 millions de francs pour le dortoir des "Blanches") au lieu de 3.423.000 francs en 1996.

Soit au total un montant de 16.463.000 francs, en réduction de 4,61 % par rapport à 1996.

II. LE BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBERATION

La Chancellerie de l'Ordre de la Libération est chargée d'assurer la gestion de l'Ordre et de venir en aide, le cas échéant, aux compagnons et à leurs familles. Au 1er septembre 1996, 210 compagnons de la Libération restaient en vie, ainsi que 7.000 médaillés de la Résistance.

A. L'EQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE

Cet équilibre s'établit comme suit en 1997 :

(en francs)

Dépenses			Recettes		
	97/96			97/96	
Première section - Exploitation			Première section - Exploitation		
Matériel et fonctionnement	861.557	20,7 %	Subventions	4.249.451	-5,9 %
Charges de personnel	2.852.894	0,8 %			
Dépenses diverses	409.000	0,0 %			
Dotations aux amortissements et aux provisions	126.000	-356,3 %			
Total brut	4.249.451	-5,9 %	Total brut	4.249.451	-5,9 %
Deuxième section - Opérations en capital			Deuxième section - Opérations en capital		
Acquisitions d'immobilisations	126.000	-356,3 %	Amortissements et provisions	126.000	-356,3 %
Total brut	126.000	-356,3 %	Total brut	126.000	-356,3 %
Total brut des dépenses	4.375.451	-16,0 %	Total brut des recettes	4.375.451	-16,0 %
<i>A déduire :</i>	<i>-126.000</i>		<i>A déduire :</i>	<i>-126.000</i>	
Total net pour le budget annexe	4.249.451	-5,9 %	Total net pour le budget annexe	4.249.451	-5,9 %

B. LES RECETTES

La subvention du budget général, seule ressource du budget annexe, diminue de 5,8 % et s'établit à 4,249 millions de francs.

C. LES DEPENSES

Les dépenses ordinaires devraient progresser de 5,082 % en 1997 pour s'établir à 4,123 millions de francs.

Les crédits de secours sont maintenus à 409.000 francs, le montant moyen des secours semestriels étant de l'ordre de 5.650 francs au premier trimestre 1996, 32 secours ayant été attribués au premier semestre 1996 (23 compagnons, 9 médaillés).

Les crédits immobiliers qui s'établissaient à 575.000 francs l'année dernière afin d'achever des travaux de maçonnerie sur la façade ouest de la Chancellerie, devraient connaître en 1997 une réduction importante, soit 126.000 francs.

III. PRINCIPALES OBSERVATIONS

Votre rapporteur note la poursuite de l'effort d'économie très méritoire sur les moyens de fonctionnement, non seulement dans les services de la Légion d'Honneur et de l'Ordre de la Libération, mais aussi dans les deux maisons d'éducation.

Sur ce point, on relèvera, en particulier, la non-augmentation depuis deux ans du crédit prévu au titre des dépenses d'alimentation et l'économie de 200.000 francs (après une économie de 350.000 francs en 1996) sur la dotation de chauffage d'énergie et d'eau, alors même que le nombre des élèves devrait passer de 922 à 965 de 1996 à 1997.

MONNAIES ET MEDAILLES

Rapporteur spécial : **M. Alain RICHARD**

I. PRESENTATION DES CREDITS

Le budget annexe présente un caractère mixte, qui justifie pleinement sa distinction du budget général : d'une part, le service est un prestataire direct de l'Etat à qui il fournit la monnaie métallique dont l'émission est décidée par les pouvoirs publics ; mais d'autre part, le savoir-faire très apprécié de la Monnaie de Paris est employé dans une gamme de fabrication à caractère commercial procurant des recettes proches de la moitié de son financement total.

Le budget annexe connaît une forte augmentation (+ 12,9 %) qui contraste avec les années précédentes. Depuis 1992, les crédits ont diminué de 10,4 % en moyenne annuelle ; seule l'année 1995 avait été marquée par une progression (+ 7,68 %).

Les recettes, y compris la subvention au budget annexe, passent de 764,6 millions de francs en 1996 à 863,7 millions de francs pour 1997, soit une augmentation de 99,1 millions de francs. Les dépenses d'exploitation progressent également, passant de 720,4 millions de francs à 814,8 millions de francs (+ 13,1 %).

Comme en 1996, et ce depuis 1993, le budget annexe ne sera équilibré que grâce à une subvention de l'Etat, fixée à 107,9 millions de francs contre 114,2 millions de francs en 1996 (- 5,6 %).

La baisse de la subvention, qui reste à un niveau élevé, s'explique par le différentiel de hausse prévue entre les recettes d'exploitation (+ 99,1 millions de francs) et les dépenses (+ 94,4 millions de francs).

Compte tenu de ces éléments, aucun versement au budget général n'est prévu pour 1996.

1. Les recettes : une forte progression

Pour 1997, les prévisions de recettes -hors subvention- sont en forte hausse (+ 16 %) puisqu'elles passent de 621,9 millions de francs en 1996 à 740 millions de francs pour 1997. C'est la première fois qu'un tel mouvement est enregistré ; en 1996 et 1991, les hausses des recettes avaient été limitées à + 2,5 % et + 9,36 %.

a) Pour 1996, les recettes tirées de la cession au Trésor des **monnaies françaises**, qui représentent 55,3 % du budget annexe, enregistrent une hausse de 53 %. Cette forte hausse est due à l'augmentation du programme de frappe ; celui-ci progresse de 538,5 millions de pièces, 1.300,5 millions de pièces (+ 141 %), soit une hausse sans commune mesure avec celle constatée en 1996 (+ 10,5 %). Cette rupture dans le programme de frappe s'inscrit dans le cadre de la frappe à venir de la monnaie unique.

A cet égard, le groupe des directeurs des Monnaies Européennes a estimé qu'au jour de la mise en circulation de l'euro fiduciaire, soit le 1er janvier 2002, il conviendrait que les autorités monétaires disposent d'un stock immédiatement disponible représentant 65 % du volume des besoins, la satisfaction complète de ceux-ci pouvant être établie au cours des mois ou années suivant le changement de système monétaire.

Dans le cas de la France, ce sont donc 6,6 milliards de pièces qu'il faudra frapper au cours des années 1998-2001, dès que la décision de passer à la Monnaie unique apparaîtra comme définitivement acquise.

L'ampleur de ce programme de frappe, qui se compare à une frappe moyenne de 500 à 530 millions de pièces par an au cours des dernières années, exige d'y affecter l'intégralité des moyens de l'établissement monétaire de Pessac pendant cette période.

C'est pourquoi, l'essentiel de la production des monnaies françaises qui seront par ailleurs nécessaires pour la circulation courante, pendant toute cette période, devra avoir été frappée auparavant.

Ceci explique l'importante augmentation du programme de frappe. Ce programme porte sur les coupures suivantes :

La valeur des pièces concernées -petites coupures- est pour une part résiduelle dans l'augmentation des recettes de ce poste ; l'effet volume est essentiel.

Le choix de centrer cette augmentation du volume de frappe sur les petites coupures s'explique sans doute par leur faible taux de réserve compris entre 0 % et 5 % comparée à ceux des moyennes et grosses coupures compris entre 9 % et 17 %.

Enfin, il faut noter que cette progression du programme de frappe permet à la part des recettes de ce poste de progresser dans le total des recettes du budget annexe, et ce, pour la première fois depuis 1993.

	Part des recettes dans le budget annexe (hors subvention)
1991	62,29 %
1992	60,97 %
1993	81 %
1994	55 %
1995	47 %
1996	42,80 %
1997	55,3 %

MONNAIES ET MÉDAILLES

Programme de frappe

(en milliers de pièces)

Pièces	Programme pour 1992	Programme pour 1993	Programme pour 1994	Programme pour 1995	Programme pour 1996	Programme pour 1997
500 F commémorative.....	44	33	261	43	34	34,2
100 F	15	10	1.600	10	2.010	510
100 F commémorative.....	4.280	3.990	391	2.410	184	104,5
20 F	60.000	60.000	30.000	10.000	25	25
10 F bicolore.....	150.000	50.000	30	25	25	25
10 F commémorative					120	120
5 F commémorative	10.010		10.000	19.970	-	
5 F	10.000	15.000	15.000	25	5.000	25
2 F	100	50.000	10.000	10.000	12.000	12.000
1 F commémorative			180		100	25
1 F	30.000	50.000	4.820	5.000	3.000	25
½ F	30.000	25.000	40.000	30.000	56.000	100.000
20 c	90.000	110.000	140.000	110.000	140.000	436.000
10 c	180.000	150.000	180.000	170.000	180.000	552.000
5 c	180.000	155.000	120.000	130.000	140.000	200.000
1 c	100	50	30	25	25	25
Nombre total de pièces	694.550	569.180	552.080	487.510	538.520	1.300.000

b) La vente des **monnaies de collection** connaît cette année une diminution annoncée par les résultats des années 1995-1996 qui, après une forte croissance, avaient été des années de stabilisation. A 134,3 millions de francs, les recettes diminueraient de 15,6 %. Leur part dans le budget annexe ne représenterait plus que 18,6 % au lieu de 25,6 % en 1996. Il semble qu'au niveau de recettes obtenu, ce poste ait atteint -en 1996- un palier après des années de forte croissance ; par ailleurs, c'est un secteur soumis aux aléas de la conjoncture aussi bien intérieure qu'extérieure. En 1997, seront lancées la collection Coupe du Monde de football 1998 et poursuivies les séries Monuments d'Europe et Trésor des musées d'Europe.

Dans un marché difficile où près de 70 % du chiffre d'affaires se réalise à l'exportation, la collection Coupe du monde de football devrait permettre, grâce à la médiatisation de l'événement, d'atteindre un niveau de vente de l'ordre de 130 millions de francs.

c) S'agissant de la vente es **médailles, fontes et décorations**, après la très forte progression (+ 33,1 %) enregistrée en 1996, les prévisions 1997 sont reconduites à l'identique (131 millions de francs). La bonne tenue du secteur des médailles (d'honneur, du travail et de la défense) explique cela ainsi que le succès commercial rencontré auprès des entreprises et collectivités locales.

d) Les recettes des **monnaies étrangères** se maintiennent au niveau de 40 millions de francs après des années de très forte croissance. Dans une conjoncture difficile et aux prises avec une concurrence très vive (Angleterre, Canada, Allemagne, Corée), la Monnaie de Paris s'est dotée d'un département chargé de répondre aux appels d'offres internationaux.

Les principaux clients étrangers de la Monnaie de Paris sont notamment :

- En Afrique : Etats de l'Afrique de l'Ouest, Etats de l'Afrique Centrale, Tunisie, Maroc, République de Djibouti, Comores et Madagascar.
- En Amérique : Uruguay, Equateur, Argentine et Mexique.
- En Europe : Norvège, Monaco, Chypre, Géorgie et Portugal.

- En Asie : Emirats Arabes unis, Syrie, Cambodge, Vietnam, Thaïlande.

2. Les dépenses : une progression maîtrisée

Les dépenses d'exploitation à hauteur de 814,6 millions de francs augmentent de 94,4 millions de francs (+ 11,58 %) en 1997. Pour l'essentiel cette forte hausse est due à celle du poste "Achats" suite à la hausse prévue du volume de frappe. Pour le reste, l'effort de maîtrise des dépenses engagé depuis 1996 est poursuivi cette année.

a) Le Poste **Achats** augmente de 27,9 % à 322,7 millions de francs et illustre l'augmentation du volume de frappe (+ 141 %) modérée par la valeur faciale des coupures concernées (½ F, 10 c, 20 c, 5 c).

Par ailleurs, la Monnaie de Paris bénéficie des efforts engagés en matière d'économie d'énergie et de fournitures depuis plusieurs années.

L'augmentation prévue pour 1997 place ce poste en tête des dépenses, puisqu'il en représente maintenant 46,9 %.

b) Le poste **Impôts et taxes** est stable après plusieurs années de forte augmentation liée à la réévaluation des bases de la taxe professionnelle.

Pour 1997, 35,2 millions de francs sont inscrits à ce poste (+ 0,08 %).

c) Le poste **Personnel** reste également stable à 306,5 millions de francs (+ 0,09 %) ; pour 1997, il est le deuxième poste des dépenses d'exploitation (37,6 %) eu égard à l'évolution du poste Achats pour 1997.

Cette modération s'explique notamment par une gestion rigoureuse des effectifs qui diminuent de 15 postes. Les emplois passent de 969 en 1996 à 954 en 1997. Le crédit prévu tient compte de l'application des accords Durafour sur la revalorisation de certaines rémunérations publiques.

d) Pour les **investissements**, la progression constatée (+ 10,8 %) s'explique par la poursuite de la modernisation de l'outil de production de Pessac dans la perspective de la réalisation de la monnaie unique. Cela représente 20,3 millions de francs d'autorisations de programme sur les 42,5 millions de francs inscrits en 1997. Il s'agit de l'acquisition de deux presses rapides, d'une ligne de mise en rouleaux des pièces et d'une structure de stockage.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

❶ Le budget annexe connaît pour 1997 une forte progression due au doublement du programme de frappe. L'hôtel des monnaies entame ainsi la frappe des coupures françaises pour la période 1998-2001 pendant laquelle son outil de production sera ??? par la sortie des coupures "Euro" dès que la décision du passage à la monnaie unique aura été prise en 1998.

❷ Hors cette opération exceptionnelle, la Monnaie de Paris poursuit ses efforts de maîtrise des dépenses et recettes. Sont notamment concernées les recettes tirées des ventes des monnaies de collection, des médailles et des monnaies étrangères ainsi que les dépenses de personnel.

❸ Si la subvention d'exploitation reste importante (107,9 millions de francs), elle baisse de 5,6 % après avoir baissé de 26 % en 1996. Son montant est à présent justifié par la facturation en-dessous du coût réel des impressions réalisées pour l'Etat.

❹ En 1997, la Monnaie de Paris poursuit une rénovation de son outil de production qui devrait lui permettre de réaliser un programme massif de frappe (11 milliards de pièces) pour renouveler l'ensemble de la monnaie en circulation lors du passage à la monnaie unique.

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES (BAPSA)

Rapporteur spécial : M. Joël BOURDIN

I. L'EXECUTION DU BAPSA EN 1995 ET 1996

A. L'EXECUTION 1995

1. L'appréciation de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes n'a pas apporté de critique particulière sur l'exécution 1995, si ce n'est pour rappeler son attitude globalement défavorable à l'encontre des budgets annexes :

"La loi de finances pour 1995 ayant porté de 0,4 à 0,7 % la cotisation incluse dans la TVA, il en est résulté une augmentation de son produit de 10.248 millions. Le total des concours du budget général (y compris l'A.A.H.) a pu être ramené de 19.271 millions à 9.555 millions. La Cour a critiqué ces transferts répétés entre budget général et BAPSA. L'allégement des charges du budget général n'est qu'apparent puisqu'une part des recettes de TVA lui est simultanément retirée. **Le recours à la procédure du budget annexe ne favorise pas la réalisation des économies souhaitables dans le cadre d'une politique de maîtrise des finances publiques.**"

En revanche, elle a fait observer un écart important entre les prévisions et les réalisations des charges d'intérêts:

BAPSA - Ecart entre les crédits ouverts et les dépenses nettes au titre des intérêts 1992-1995

(en millions de francs)

Année	1992	1993	1994	1995
Crédits ouverts	300	300	600	150
Dépenses nettes	647	547	149,4	280,9
Taux de couverture	46,3 %	54,8 %	401,6 %	53,4 %

Le **solde d'exécution** du budget annexe, excédentaire en 1994 pour 1.285 millions, a été **déficitaire en 1995** pour 1.266 millions. Le règlement du budget s'est opéré par imputation de ce déficit sur le solde cumulé des exercices antérieurs, ainsi ramené du 31 décembre 1994 au 31 décembre 1995 de 2.928 millions à 1.662 millions.

2. Le collectif de fin d'année

Au total, les dépenses du BAPSA ne se sont accrues que de 2,7 % en 1995. Le collectif de fin d'année a procédé à des ajustements importants, permettant d'afficher une amélioration de 1 milliard de francs du déficit budgétaire.

Numéro de la ligne	Désignation des recettes	Révision des évaluations pour 1995 (en millions de francs)
70-34	Cotisations AMEXA (art. 1106-6 du code rural) :	+ 831
70-52	Versement à intervenir au titre de la compensation des charges entre régimes de base de sécurité sociale obligatoires :	+ 2.059
70-59	Versement du fonds de solidarité vieillesse :	- 1.890
70-55	Subvention du budget général : solde	- 1.000

Ce tableau a appelé les commentaires suivants du rapporteur général du Sénat:

"- il ne tient pas compte des moindres rentrées de TVA ;

- il impute sur les seules cotisations Amexa l'amélioration des rentrées de cotisations sociales versées par les exploitants agricoles ;

- il prend acte de la décision du Conseil constitutionnel, mais pour un montant légèrement différent (1.890 et non 1.825 millions de francs).

En conclusion, l'amendement présenté par le gouvernement et voté par l'Assemblée nationale, rétablit la vérité comptable sur le BAPSA mais nous rappelle combien cette vérité est sensible aux variations saisonnières de l'urgence budgétaire."

L'exécution 1995 a confirmé ces observations, la baisse des rentrées de TVA (- 775 millions de francs) étant particulièrement sensible.

B. L'EXECUTION 1996

1. L'achèvement de la réforme de l'assiette

Les prévisions de réalisation pour 1996 font état d'une baisse sensible des dépenses, permettant d'afficher une réduction de 1,2 % par rapport à la loi de finances initiale et de 1,2 % également par rapport à l'exécution 1995.

L'année 1996 se caractérise surtout par le basculement intégral de l'assiette "revenu cadastral" vers l'assiette "revenus professionnels" et par le démantèlement définitif des taxes sur les produits agricoles. Malgré certaines difficultés, la réforme audacieuse de 1990 a donc été conduite à son terme.

Les effets de la réforme de 1990

(Source MSA OES mensuel septembre 1996)

Pour les exploitants à titre exclusif ou principal, la MSA a comparé les cotisations réellement payées en 1995 avec les cotisations qui auraient résulté du barème 1989. Les résultats de la réforme de 1990 ne sont pas encore pleinement mesurables, puisqu'en 1995 subsistaient encore des cotisations AMEXA (30 %) calculées sur l'ancienne assiette. Les résultats sont cependant déjà intéressants :

	Cotisation moyenne* 1989 (avant réforme)	Cotisation moyenne* 1995	Variation en % en francs constants	Variation en % en francs constants	Répartition des effectifs en 1995	Répartition de l'assiette "revenu professionnel" en 1995	Assiette moyenne* "revenu professionnel" en 1995	Taux moyen de prélèvement en 1995
	a	b	c = (a/b)-1	d	e	f	g	h = b/g
Ensemble des exploitants	20.550 F	22.750 F	+ 11 %	- 1 %	100 %	100 %	55.250 F	41 %
Exploitants au forfait	14.550 F	14.100 F	- 3 %	- 14 %	58 %	32 %	29.650 F	47 %
Exploitants au réel	29.300 F	35.350 F	+ 20 %	+ 7 %	42 %	68 %	92.450 F	38 %

Source : CCMSA/DEEF/COTNS95

(* les résultats ne concernent que les exploitants à titre exclusif ou principal sans aide familial ni conjoint participant aux travaux)

La hausse moyenne de 11 % masque de très fortes disparités dont le régime d'imposition n'est qu'un exemple. Par ailleurs, cette hausse est légèrement plus faible que l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre les deux périodes (+ 12 %). En termes réels, la cotisation moyenne diminue donc de 1 % sur 5 ans.

Trois remarques permettent de tempérer ces résultats :

- Premièrement, ces évolutions de cotisations ne reflètent pas les charges réellement supportées par les exploitants bénéficiaires du démantèlement de taxes BAPSA sur les céréales, les betteraves et les oléagineux. Entre 1989 et 1995, 1,2 milliard de francs de ces taxes a été démantelé.

- Deuxièmement, la CSG qui n'existe que depuis 1991 n'a pas été prise en compte dans l'étude. En 1995, la contribution des non-salariés agricoles au titre de la CSG sur revenus d'activités est de 1,3 milliard de francs.

- Troisièmement, ces évolutions en valeur absolue prises isolément ne traduisent pas le rééquilibrage de l'effort contributif des exploitants par rapport à leur niveau de revenu professionnel. En effet, même avec une hausse moyenne de + 7 % de leur cotisation (en terme réel), les exploitants au réel ont en 1995 un taux moyen de prélèvement (38 %) plus faible que celui de l'ensemble des exploitants (41 %) et a fortiori que celui des exploitants au forfait (47 %). L'existence de l'assiette minimum et du plafond par branche induit une différence en terme de taux de prélèvement.

2. La fin de l'imbroglie du F.S.V. (fonds de solidarité vieillesse)

A la suite de deux décisions curieuses du Conseil constitutionnel, la prise en charge par le F.S.V. des bonifications de retraite pour enfants à charge a connu trois imputations budgétaires successives : en 1994, prise en charge retracée dans le BAPSA des bonifications pour enfants par le FSV ; en 1995, non prise en charge de ces bonifications, que le budget annexe a dû financer sur ses autres ressources ; en 1996, prise en charge par le FSV, mais non retracée dans le budget annexe.

Il est temps que cesse ce **nomadisme budgétaire**.

3. Les données disponibles sur l'exécution 1996

Les dépenses du budget annexe seraient en 1996 en retrait sur les prévisions initiales du fait, principalement, d'une diminution de la part du régime agricole dans le financement du budget global hospitalier tandis que les recettes seraient à peu près stables.

a) Les dépenses

Les dépenses de maladie maternité seraient inférieures d'environ 1,5 milliard de francs, soit 5 % aux prévisions initiales. Ce phénomène proviendrait principalement d'un écart négatif de 1.326 millions de francs sur la participation du budget annexe au financement du budget global hospitalier; ce montant se décomposerait en 436 millions de francs de baisse des dépenses effectives de 1996 et 890 millions de francs de régularisations des exercices antérieurs au profit du BAPSA. S'agissant de l'ensemble des dépenses de maladie maternité hors budget global, la prévision de réalisation, à 18.928 millions de francs, est inférieure de 158 millions de francs aux prévisions initiales.

En invalidité, le montant prévu des dépenses a été légèrement revu à la baisse ; les versements prévisibles passeraient de 505 à 496 millions de francs.

En prestations familiales, les dépenses après prise en compte de la majoration exceptionnelle de l'allocation pour rentrée scolaire seraient en diminution de 20 millions de francs du fait de la révision à la baisse des effectifs de bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation.

En assurance vieillesse, les dépenses relatives aux retraites contributives (non compris la bonification pour enfants) ont été revues à la hausse : 42.335 millions de francs contre 41.972 millions de francs, soit +

363 millions de francs. Cet écart (+ 0,9 %) provient pour l'essentiel d'un champ d'application légèrement plus large que prévu des mesures d'amélioration des retraites.

b) Les recettes

D'après les données disponibles, le montant (net de restitutions) des taxes affectées au BAPSA devrait atteindre 25.360 millions de francs, en retrait de 402 millions de francs par rapport au budget voté, du fait de la médiocrité des recettes de TVA.

Les versements au titre de la compensation démographique s'élèveraient à 33.075 millions de francs -contre 33.478 millions de francs initialement prévus-, dont 31,692 milliards de francs d'acomptes au titre de l'exercice 1996 (24,242 milliards de francs en vieillesse et 7,449 en maladie) et 1,383 milliard de francs de régularisation dont 806 millions de francs en vieillesse au titre de l'année n-1. Les versements de la CNAF (hors DOM) correspondent aux sommes inscrites en loi de finances (2.076 millions de francs).

II. LE PROJET DE BAPSA POUR 1997 : UNE QUASI STABILITE

A. LES DEPENSES

Dépenses du BAPSA 1997 hors bonification pour enfant

(en millions de francs)

Dépenses	1996 LFI votée	1996 prévision	1997 L.F.I.	1997/1996 L.F.I./LFI	1997/1996 L.F.I./prévision
MOYENS DES SERVICES	90	90	90	0,0 %	0,0 %
AMEXA	34.785	33.238	33.851	- 2,7 %	+ 1,8 %
ASSURANCE VEUVAGE	17	14	14	- 17,6 %	0,0 %
PRESTATIONS FAMILIALES	4.583	4.550	4.370	- 4,6 %	- 4,0 %
ASSURANCE VIEILLESSE	46.553	46.906	47.692	+ 2,4 %	+ 1,7 %
SOUS-TOTAL PRESTATIONS	85.938	84.708	85.927	- 0,0 %	+ 1,4 %
DIVERS	679	712	749	+ 10,3 %	+ 5,2 %
ETALEMENT ET PRISES EN CHARGE					
DE COTISATIONS	170	170	110	- 35,3 %	- 35,3 %
INTERETS	200	400	300	+ 50,0 %	- 25,0 %
TOTAL	87.077	86.080	87.176	+ 0,1 %	+ 1,3 %

Source : Ministère de l'Agriculture DEPSE 31

Les dépenses totales du BAPSA 1997 s'établissent à 87,2 milliards de francs. Elles sont quasiment stables + 0,1 % par rapport à la loi de finances votée pour 1996 mais augmentent de 1,3 % par rapport aux prévisions de réalisation 1996. Cet écart vient de ce que les dépenses prévues en loi de finances pour 1996 ont été revues en baisse.

En dépenses d'assurance vieillesse du BAPSA 1997 ne figurent pas les majorations de pensions de vieillesse. Le Fonds de solidarité vieillesse les verse directement aux Caisses de mutualité sociale agricole (M.S.A.) pour un montant voisin de 2 milliards de francs en 1997.

En assurance maladie, les dépenses s'établissent à 33,8 milliards de francs. Elles diminuent de 2,7 % par rapport à la loi de finances pour 1996 mais augmentent de 1,8 % par rapport aux prévisions de réalisation.

Hors régularisations, les dépenses d'assurance maladie diminuent de 1 % entre 1996 et 1997 comme entre 1995 et 1996, soit environ 300 millions de francs par an.

En assurance vieillesse, les prévisions de réalisation pour 1996 dépasseraient de 350 millions de francs les montants votés à l'automne 1995. Entre 1996 et 1997, la hausse en terme de loi de finances est supérieure à la hausse par rapport aux prévisions de réalisations de 1996 : 2,4 % au lieu de 1,7 %.

Le BAPSA 1997 enregistre la première étape de revalorisation des retraites annoncée lors de la Conférence annuelle de février 1996.

Le poste "prestations familiales" diminue de 4,6 % en termes de loi de finances et de 4 % par rapport aux prévisions de réalisation 1996. Il ne tient pas compte d'une éventuelle majoration de l'allocation de rentrée scolaire en 1997.

Compte tenu des conséquences de la crise de la filière bovine, la baisse du poste "étalements et prises en charge de cotisations" apparaît a priori trop importante.

B. LES RECETTES**Recettes du BAPSA 1997 hors bonification pour enfant***(en milliards de francs)*

Recettes	1996 L.F.I.	1996 prévision(1)	1997 L.F.I.	L.F.I./LFI	L.F.I./prévision
Cotisations professionnelles	14.150	14.945	15.600	+ 10,2 %	+ 4,3 %
Taxes sur les produits	53	53	0	- 100 %	- 100 %
FINANCEMENT PROFESSIONNEL	14.203	14.998	15.600	+ 9,8 %	+ 4,0 %
Cotisation additionnelle sur le foncier non bâti	55	50	50	- 10 %	0 %
AUTRES TAXES	25.762	25.190	26.029	+ 1,0 %	+ 3,3 %
dont reversement de la TVA	23.810	23.300	24.110	+ 1,3 %	+ 3,5 %
Compensation démographique	33.487	32.732 ¹	32.094	- 4,2 %	- 2,2 %
Contribution de la CNAF aux PFA	2.221	2.206	1.847	- 16,8 %	- 16,8 %
FINANCEMENT PAR LES AUTRES REGIMES	35.708	34.938	33.941	- 4,9 %	- 2,8 %
SUBVENTION DE L'ETAT	6.447	6.447	7.279	+ 12,9 %	+ 12,9 %
REMBOURSEMENTS du FSV du FSI et de l'AAH	4.902	4.675	4.277	- 12,7 %	- 12,1 %
TOTAL	87.077	86.298	87.176	+ 0,1 %	+ 1,0 %

*(1) prévision au 9/10/96/**Source : Ministère de l'Agriculture*

Les taxes sur les produits étant démantelées en raison de la réforme de l'assiette et la cotisation additionnelle à la TPFNB étant marginale, l'essentiel du financement professionnel provient des **cotisations assises sur le revenu**. Celles-ci **s'accroîtraient donc de 4,3 %**. Ces prévisions intègrent les pertes prévisibles provenant du dossier de l'E.S.B. (- 300 millions de francs de cotisations), mais non les conséquences de la transformation d'1,3 point de cotisation maladie en 1 point de cotisation C.S.G.

De plus, la mesure de l'effort contributif des exploitants agricoles devrait intégrer la C.S.G. déjà versée (1,41 milliard de francs en 1996) ainsi que les cotisations complémentaires.

Les concours des autres régimes au BAPSA sont calculés en fonction de paramètres connus, mais versés à des intervalles irréguliers, ce qui fausse les comparaisons d'une année sur l'autre. La baisse des versements du F.S.V. (allocations différentielles du "minimum vieillesse") traduit l'amélioration progressive des pensions de retraite en agriculture.

Pour assurer l'équilibre dépenses/ressources, **la subvention de l'Etat augmenterait de 12,9 % pour atteindre 7,279 milliards de francs.**

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

A. *LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES : FAUT-IL "BANALISER" LE BAPSA ?*

Dans son deuxième rapport annuel sur la Sécurité Sociale, la Cour des Comptes a longuement traité de la protection sociale agricole. Comme la Cour l'indique, "le régime des exploitants agricoles se singularise ainsi doublement par rapport aux autres : son financement est entièrement budgétisé et son équilibre garanti par la solidarité nationale".

La Cour réfute cette double singularité et organise son rapport autour de l'idée d'une banalisation nécessaire (suppression du BAPSA, organisation des Caisses de M.S.A. se rapprochant du modèle du régime général, non prise en compte de toutes les spécificités agricoles et des nécessités du développement rural). **Votre rapporteur spécial estime que la double singularité doit être préservée**, ainsi que la Haute Assemblée l'a toujours souhaité.

Ce rapport est toutefois fort instructif, et plusieurs de ses recommandations appellent un examen attentif. On ne peut que regretter un écart de plume qui fait écrire au rédacteur : "Cette question de la parité a donné lieu à des contestations répétées de la part de la profession, relayées par la M.S.A., **dont les débats parlementaires lors du vote du BAPSA se sont fait l'écho**". Le Parlement n'est pas une chambre d'enregistrement et une lecture attentive des rapports de la Commission des Finances aurait conduit à des propos plus mesurés.

Le tableau ci-après résume les principales propositions avancées par la Cour :

ANNEXE

PROPOSITIONS FORMULEES PAR LA COUR DANS LE CHAPITRE VI

SECTION I

1 - Faire figurer dans les lois de financement de la sécurité sociale l'ensemble des ressources et des charges de tous les régimes de sécurité sociale en n'inscrivant plus au budget de l'Etat que les seules contributions ou concours que la collectivité nationale décide d'apporter au régime agricole, comme aux autres régimes.

2 - Dans l'attente de la suppression du BAPSA, confier au Trésor public le financement des besoins de trésorerie du BAPSA ou, à tout le moins, demander à la caisse centrale d'opérer une mise en concurrence entre les principaux établissements financiers de la place.

3 - Mettre en place une centralisation de l'information sur les disponibilités financières des caisses permettant aux pouvoirs publics d'ajuster, au jour le jour, les avances nécessaires aux besoins réels des caisses, dans la limite des concours ouverts en loi de finances.

4 - Doter la caisse centrale de la compétence pour négocier, au plan national, les conditions faites aux CMSA pour la gestion de leurs fonds auprès des établissements bancaires, en vue d'engager une centralisation de la gestion des réserves et des fonds des CMSA.

5 - Substituer aux réserves générales, constituées par les caisses pour équilibrer le montant de leurs restes à recouvrer, des provisions pour risque de non recouvrement.

6 - Etendre le régime des incompatibilités pour les fonctions d'administrateurs et de directeurs de CMSA aux fonctions équivalentes au sein de l'ensemble des établissements financiers et des compagnies d'assurance, sans exception.

SECTION III

7 - Maintenir le financement actuel des dépenses de gestion des CMSA par le produit des cotisations complémentaires à la condition de mettre fin aux variations annuelles de leur taux par rapport à ceux des cotisations techniques.

8 - Etendre le système actuel de compensation pour le financement du fonctionnement des CMSA en le faisant porter sur 100 % du produit attendu des cotisations complémentaires.

9 - Mettre en place dans les CMSA un système de comptabilité analytique permettant d'inclure, parmi les critères retenus pour la détermination des allocations de gestion, à la fois une mesure fiable du volume de gestion de chaque caisse mais aussi une référence au coût moyen de chaque type d'acte de gestion et à la performance de gestion des caisses (taux de recouvrement par exemple).

10 - Assortir l'accès au fonds d'adaptation d'une durée limitée et d'engagements formels pris par la caisse candidate.

B. L'HARMONISATION DES CONDITIONS D'EXAMEN DU BAPSA ET DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE.

Comme le souligne avec pertinence le rapporteur spécial de l'Assemblée nationale, il convient sans doute de s'interroger sur **les risques de contradiction résultant de l'examen concomitant du budget annexe et de la loi de financement**. Le BAPSA a été arrêté bien avant que celle-ci ne fût déposée par le Gouvernement. Il en résulte que le projet de BAPSA ne tient pas compte d'éléments de la loi de financement qui se répercuteront pourtant directement sur le budget annexe, comme le basculement d'une partie des cotisations maladies sur la CSG ou l'affectation de droits sur les alcools.

Toutefois, celui-ci permet à la Représentation nationale de se pencher sur la protection sociale des agriculteurs avec un luxe de détails impossible dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale. De plus, le monde agricole est attaché à un dispositif qui crée pour l'Etat une obligation d'assurer l'équilibre du régime agricole et donc le versement des prestations légales.

Le vote du BAPSA autorise un contrôle plus approfondi que ne le permet la loi de financement : dans celle-ci, les recettes sont approuvées par "catégorie" (cotisations, impositions, subventions...) et pour l'ensemble des régimes de sécurité sociale, alors que le BAPSA présente chaque ligne de recettes du régime agricole ; de même, les objectifs de dépenses sont fixés dans ce cadre par branche mais pour l'ensemble des régimes, sans individualisation de chaque régime.

Moins détaillée à certains points de vue que le budget annexe, la loi de financement offrira au Parlement, dans l'autre sens, l'opportunité de se prononcer sur des aspects de la protection sociale des exploitants agricoles qui lui échappent pour partie dans le BAPSA : ainsi, la loi de financement annuelle comportera-t-elle un rapport amendable relatif aux orientations de la politique de santé et de sécurité sociale - dont on pourrait imaginer qu'il comprenne un développement consacré au régime agricole ; par ailleurs, dans le même cadre, seront fixées, pour chacun des régimes *"qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources"*. Cette formule conduira le Parlement à voter pour chaque régime un ou des plafonds de recours à l'emprunt de trésorerie ; pour le budget annexe, il s'agira de donner une valeur législative au plafond fixé annuellement à son découvert vis-à-vis d'Unicredit (Crédit agricole), ce plafond étant jusque-là déterminé par la convention annuelle entre les deux partenaires.

Par ailleurs, la loi de financement devrait permettre d'avoir une vue plus exhaustive du régime des exploitants agricoles: le BAPSA, en effet,

malgré ses 87 milliards de francs, ne couvre ni les bonifications de retraites pour enfants à charge, ni les prestations d'accidents du travail des exploitants, ni les dépenses de gestion et d'action sanitaire et sociale de la Mutualité sociale agricole (7 milliards de francs par an, la MSA gérant aussi les salariés agricoles).

C. PEUT-ON EN FINIR AVEC LE DEBAT SUR LA PARITE DE L'EFFORT CONTRIBUTIF ?

Le débat ouvert l'année dernière par le rapport du Conseiller d'Etat Yannick Moreau a connu des prolongements significatifs en 1996. En effet, s'agissant des taux de cotisations, le "décret de cotisations" de juillet 1996 ne comporte plus les majorations antérieurement prévues pour compenser les exonérations de cotisations des jeunes agriculteurs et la déduction des déficits. En revanche, le taux des cotisations vieillesse est majoré d'un point. Le taux global de cotisations sur le revenu professionnel est ainsi stable, à 38,855 %.

Ce mode de calcul continue à diviser les experts, car il ne tient pas compte des spécificités agricoles, plus particulièrement des efforts contributifs respectifs des cotisants ayant un revenu inférieur ou supérieur au SMIC. La CCMSA aurait sans doute préféré "un relèvement des cotisations minimales, qui rééquilibrerait les cotisants en dessous du SMIC, sans pénaliser les autres".

De plus, une appréciation plus équilibrée de l'effort contributif des exploitants exigerait la prise en compte de la C.S.G. et de la CRDS, ainsi que les caractéristiques propres de l'assiette C.S.G. des ressortissants de la M.S.A.

D. LA REVALORISATION DES RETRAITES, TOUJOURS A L'ORDRE DU JOUR

Le niveau des retraites agricoles continue de représenter un enjeu significatif de solidarité entre les diverses professions.

Le tableau ci-après rappelle la faiblesse de ces retraites.

RETRAITES AGRICOLES (hors allocations supplémentaires du FSV)

Années de liquidation de la retraite	Taux de revalorisation (en %)	Montants de la retraite forfaitaire	Montants minimum pour une carrière complète (3) (37,5 années max.)	Montants moyens constatés (4)	Montants maximum pour une carrière complète (5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1990	+ 3,2	14.210	25.627	22.957	52.804
1991	+ 3	14.770	26.249	23.769	55.533
1992	+ 2,2	15.550	26.972	24.465	58.607
1993	+ 2,6	15.960	27.326	25.307	60.892
1994	+ 1,8	16.251	28.094	26.397	63.689
1995	+ 1,5	16.499	28.555	27.155	66.423
1996	+ 2,2	16.860	29.110	27.920	69.425
1997 (prévision)	+ 1,5	17.108	32.200	28.600	72.045

(1) Il s'agit du taux de revalorisation annuel moyen avec décalage de paiement de 3 mois.

(2) Retraite d'un exploitant ayant cotisé uniquement à l'assurance vieillesse individuelle pendant 35,5 ans en 1988, 36,5 ans en 1989, 37,5 ans après, avec décalage de paiement de 3 mois.

(3) Valeur de la retraite forfaitaire au 1er juillet majorée de la retraite proportionnelle correspondant au nombre de points acquis par un exploitant ayant toujours cotisé au taux minimum multiplié par la valeur du point au 1er juillet de la même année.

(4) Valeur de la retraite forfaitaire (AVTS) avec décalage de paiement de 3 mois majorée du montant moyen de la retraite proportionnelle versée aux anciens chefs d'exploitation et aux veufs ou veuves.

Le montant de la retraite proportionnelle moyenne est obtenu en divisant les prestations versées par les effectifs de bénéficiaires, les veufs ou veuves étant pondérés par 1/2.

(5) Valeur de la retraite forfaitaire au 1er juillet majorée de la retraite proportionnelle correspondant au nombre de points maximum multiplié par la valeur du point au 1er juillet de la même année.

Il n'en demeure pas moins que **ce n'est que depuis 1993 que des mesures significatives ont été prises en faveur de ces retraites** (revalorisation des retraites des anciens aides familiaux, cumul entre les droits propres à pension de retraite et la pension de réversion dont peut bénéficier le conjoint survivant de l'exploitant agricole et passage de 50 à 54 % du maximum de ce cumul, mesures décidées lors de la conférence agricole du 8 février 1996).

La désignation récente d'un député en mission, M. Daniel Garrigue, sur ce dossier des pensions de retraite est de nature à permettre un débat de

fond, qui pourrait avoir lieu lors de l'examen du projet de loi d'orientation agricole ¹.

IV. ARTICLE 84 RATTACHE : REVALORISATION DES RETRAITES AGRICOLES DE FAIBLE MONTANT

Cet article, conformément aux décisions prises lors de la conférence annuelle agricole du 8 février 1996, vise à revaloriser progressivement les faibles retraites des chefs d'exploitation et des actifs familiaux ayant participé aux exploitations, en leur accordant en 3 ans des points supplémentaires de retraite proportionnelle ou une majoration de leur retraite forfaitaire.

Il permettra de **garantir un minimum de pension aux chefs d'exploitation qui prendront leur retraite à compter du 1er janvier 1997** et qui justifieront d'une carrière complète. Pour une carrière complète de chef d'exploitation, le montant minimum de pension ainsi garanti sera d'un peu plus de 37.000 francs (soit + 8.175 francs) et sera proche du minimum contributif du régime général.

Il permettra également de **revaloriser les pensions servies aux chefs d'exploitation actuellement retraités** ayant accompli une carrière complète en agriculture et ayant été pendant la majeure partie de celle-ci chefs d'exploitation à titre exclusif ou principal. Pour une carrière complète accomplie en tant que chef d'exploitation, le nombre total de points de retraite proportionnelle sera porté au minimum de 750 et la retraite annuelle totale de l'intéressé sera ainsi de 32.000 francs (soit + 2.991 francs). Cette mesure bénéficiera à environ 220.000 retraités.

Les autres actifs familiaux agricoles (conjoint, aides familiaux) ainsi que les personnes à carrière mixte (c'est-à-dire ayant exercé pour partie leur activité en l'une ou l'autre de ces qualités et pour partie comme chef d'exploitation), pourront, s'ils ont une carrière complète ou quasi-complète en agriculture, bénéficier d'un relèvement de leur retraite forfaitaire. Ce relèvement sera, pour une carrière complète, de 1.000 francs en 1997 et de

¹ Selon un communiqué du ministre de l'agriculture du 15 novembre : "La mission de M. Garrigue a pour objet de réaliser un bilan des mesures prises ces dernières années en faveur des retraités agricoles bénéficiaires des plus petites pensions et d'examiner des mesures nouvelles qui pourraient être envisagées ainsi que leur incidence sociale et financière.

Très attaché aux engagements pris vis-à-vis des retraités agricoles pour revaloriser les plus petites retraites, M. Philippe Vasseur, souhaite qu'au-delà des mesures importantes d'ores et déjà prévues par le projet de loi de finances pour 1997, des avancées nouvelles puissent être envisagées dans le cadre de la loi d'orientation agricole en préparation".

500 francs en 1998 ; cette mesure bénéficiera à environ 300.000 retraités titulaires de faibles pensions.

Le coût net pour l'Etat de ces mesures devrait être, en 1997, d'environ 214 millions de francs, et, au terme de la réforme, de 518 millions de francs en l'an 2000.

Cet article ciblé, et donc complexe, va créer quelques distorsions selon la date du départ à la retraite. Il n'en constitue pas moins **une avancée tout à fait appréciable.**

L'article a été amélioré par l'Assemblée nationale. Comme l'a indiqué le ministre de l'Agriculture : "Pour certains retraités ayant une carrière complète en agriculture, la majoration forfaitaire de 1.500 francs peut être plus avantageuse que la revalorisation de la retraite à laquelle ils pourraient prétendre en tant qu'anciens chefs d'exploitation. Le Gouvernement vous propose donc de laisser aux intéressés la liberté de choisir le dispositif qui leur sera le plus favorable. Cette amélioration du texte peut être réalisée dans les limites des crédits inscrits au BAPSA, notamment en ajustant, dans le décret d'application, la modulation du relèvement pour les retraités n'ayant pas eu une carrière complète."

Votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article sans modification.

II - DEFENSE

ENSEMBLE DU BUDGET TITRES V et VI (DÉPENSES EN CAPITAL)

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le budget s'élève à 243,3 milliards de francs dont 52,4 milliards de francs de pensions soit un montant hors pensions de 190,9 milliards de francs.

L'évolution des *crédits de paiement* par rapport à la loi de finances initiale de 1996, est la suivante :

(En millions de francs courants)

	1996		1997	Evolution LFI 1997/LFI 1996		Evolution LFI 1997/Crédits disponibles 1996	
	LFI	Crédits disponibles*	LFI	Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants
Titre III.....	100,7	100,7	102,2	+ 1,6 %	=	+ 1,6 %	=
Titres V et VI....	88,9	94,9	88,7	- 0,3 %	- 1,8 %	- 6,6 %	- 8,1 %
TOTAL	189,6	195,6	190,9	+ 0,7 %	- 0,9 %	- 2,4 %	- 3,9 %

*Sur ces crédits, le montant des annulations opérées, à ce jour, s'élève à 3,7 milliards de francs.

Les autorisations de programme s'élèvent à 88.699 millions de francs sur le titre V et à 2.182 millions de francs sur le titre III. Ils prennent toute leur signification dans la perspective de développement prévu de commandes pluriannuelles génératrice de réduction de coûts.

Les dotations pour 1997 sont comptées uniquement en *crédits budgétaires* (et non plus en crédits disponibles).

L'évolution prévue des prix du PIB est de + 1,5 %.

1. Répartition des crédits par titres

(En millions de francs courants)

	1996		1997		Evolution en % du montant des crédits
	Montant des crédits	Pourcentage	Montant des crédits	Pourcentage	
Crédits de paiement					
Titre III.....	100,7	51,5	102,2	53,5	+ 1,5
Titres V et VI.....	94,9	48,5	88,7	46,5	- 6,5
Total	195,6	100	190,9	100	- 2,4
Autorisations de programme					
Titre III.....	3,3	3,6	2,2	2,4	- 33,3
Titres V et VI.....	88,9	96,4	88,7	97,6	- 0,2
Total	92,2	100	90,9	100	- 1,4

2. Répartition par armées et services communs (en pourcentage)

	1997
Services communs.....	26,1
Terre.....	21,9
Marine.....	25,2
Air.....	24,4
Gendarmerie.....	2,4
Total	100

3. Part relative du budget de la Défense

(En milliards de francs courants)

Années	Défense	Budget de l'État	Défense/État	PIB	Défense/PIB			
					France	Allemagne	G.B.	E.U.
1995	202*	1.470	13,7	7.753	2,6 %	1,73 %	3,11 %	3,98 %
1996	195*	1.541	12,7	8.133	2,4 %	1,68 %	2,99 %	3,67 %
1997	191	1.553	12,3	8.169	2,3 %	-	-	-

* en crédits disponibles

II - ANALYSE DES CRÉDITS DU TITRE V

(En millions de francs courants)

	1996*	1997	Evolution en %
Air.....	22.458	21.623	- 3,7
Terre.....	20.916	19.450	- 7
Marine.....	22.496	22.319	- 0,8
Gendarmerie.....	2.243	2.159	- 3,7
Services communs.....	26.834	23.149	- 13,7
Total	94.947	88.700	- 6,6

* Crédits disponibles.

La répartition des crédits par grandes masses d'emploi est indiquée dans le tableau ci-dessous :

Evolution des crédits d'équipement par catégories de coût

En MF courants	Crédits disponibles 1996	Crédits budgétaires 1997	Evolution LFI 1997/Crédits disponibles 1996
Nucléaire.....	20.250	19.150	- 5,4 %
Espace.....	3.453	3.298	- 4,5 %
Etudes.....	14.334	13.960	- 2,6 %
Fabrications.....	29.749	27.588	- 7,3
Munitions.....	4.472	3.776	- 15,6 %
Entretien programmé du matériel.....	9.332	1.558	+ 13,1 %
Equipement du personnel.....	2.093	2.276	+ 8,7 %
Infrastructure.....	9.264	8.094	- 12,6 %
BCRD.....	2.000	-	-
TOTAL	94.947	88.700	- 6,6 %

1. le nucléaire

Le montant de la part relative des crédits consacrés à la dissuasion nucléaire se maintient par rapport à 1996, mais dans un budget lui-même en réduction, les crédits diminuent de plus de 5 %.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Milliards de francs.....	30	26	22,6	21,8	20,5	19,15
% du titre V.....	29 %	25 %	22,5 %	21,3 %	21,6 %	21,6 %

Le passage de notre force de dissuasion de 3 à 2 *composantes*, annoncé le 22 février 1996 par le chef de l'État, est effectif depuis le 16 septembre 1996 : les missiles du plateau d'Albion ont, en effet, été retirés du service. Le démantèlement des armes de la composante sol-sol (missiles S3, système Hadès) se poursuivra en 1997.

La modernisation des composantes sous-marine et aéroportée sera poursuivie.

La dotation pour le programme de construction des *sous-marins nucléaires lanceurs d'engins* de la nouvelle génération (SNLE/NG) s'élèvera à 3,8 milliards de francs. Les 2^{ème} et 3^{ème} SNLE/NG devraient être admis au service actif en 1999 et fin 2002.

Près d'un milliard de francs ira au développement du nouveau missile M 51 qui doit remplacer le M 45.

Quant à la *composante aéroportée*, elle bénéficiera du lancement des développements, en 1997, d'un nouveau missile air-sol de moyenne portée : l'ASMP amélioré.

L'achèvement du programme d'expérimentations nucléaires permettra de diminuer de 6 % les crédits alloués au Commissariat à l'énergie atomique qui s'élèveront à 4,9 milliards de francs. Près du quart de ces crédits sera consacré à la poursuite du programme de simulation.

2. L'espace

Les crédits qui étaient de 3,45 milliards de francs en 1996, seront en 1997 de 3,3 milliards de francs. La baisse de ces crédits (- 4,5 %) est toutefois inférieure à celle de l'ensemble du titre V (- 6,6 %).

Tous les programmes en cours seront poursuivis.

Le financement des programmes de *satellites de reconnaissance et d'observation* (HELIOS 1 et HELIOS 2) absorbera 1,75 milliard de francs. Le système satellitaire HORUS, d'observation tous temps par radar, bénéficiera d'une dotation de 175 millions de francs.

Une coopération renforcée est recherchée sur ces programmes, destinée à marquer la dimension européenne du renseignement.

Le programme de *télécommunications par satellite* SYRACUSE 2 verra la livraison des dernières stations au sol. Plus de 300 M.F. seront consacrés au démarrage du programme SYRACUSE 3 pour lequel une cohérence interarmées et une interopérabilité accrue seront recherchées.

3. Le renseignement et les moyens de commandement et de communication

3.1. Outre le renseignement d'origine spatiale (satellite d'observation HELIOS et satellite de communication SYRACUSE), les capacités de renseignements sont également renforcées par les programmes mis en œuvre par chacune des trois armées :

- Poursuite de la réalisation d'un second système hélicopté de *survol du champ de bataille* HORIZON et commande de deux exemplaires du radar de contre-batterie COBRA ;
- Poursuite du programme SARIGUE/NG (*système aéroporté d'écoute électromagnétique*).

Par ailleurs, la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) s'accroîtra de 65 emplois nouveaux.

3.2. Le budget en projet porte également une attention particulière aux *fonctions de commandement et de communication* dont l'importance a été confirmée lors des conflits récents. Ces fonctions sont fortement marquées d'une empreinte interarmées :

- près de 500 M.F. iront au réseau interarmées de communication d'infrastructure SOCRATE auquel seront raccordées l'armée de l'Air dès 1997, l'armée de Terre et la Marine en 1998 ;
- le programme interarmées SICA (*système d'information et de commandement des armées*) sera doté de près de 80 M.F. et comportera des modules adaptés au traitement du renseignement.

4. Les études et développements

Selon leur objet, elles se répartiront entre :

- les *études dites de conception*, destinées à apprécier la faisabilité des programmes et dont dépendent la définition judicieuse des caractéristiques et la maîtrise des coûts ; elles porteront notamment sur :

* le véhicule blindé modulaire,

- * le missile à longue portée de grande précision (SCALP) ;
- les *études en amont du développement des programmes* qui couvriront en particulier :
 - * les systèmes d'information et de communication,
 - * le renseignement,
 - * la réduction des vulnérabilités ;
- les *études sur le développement des grands programmes* : RAFALE, hélicoptères TIGRE et NH 90, les missiles sol-air.

Le montant des crédits d'études (13,9 milliards de francs) régresse de 2,6 % par rapport à 1996 mais cela dans un titre V en régression globale de 6,6 %.

5. Les forces classiques

Les crédits de fabrication s'élèveront à 27,5 milliards de francs (près de 30 milliards de francs en 1996).

La contraction de ces crédits traduit les ajustements en retrait réalisés par la nouvelle loi de programmation.

a) L'Armée de Terre

Les deux principaux programmes d'équipement sont ceux du char LECLERC et de l'hélicoptère TIGRE.

- *Blindés*

Le rythme des commandes du char LECLERC sera maintenu (44 chars commandés) celui des livraisons passera de 40 à 30. Soixante véhicules blindés légers seront, en outre, mis en dotation.

- *Capacités anti-chars*

Livraison de 2000 missiles ERYX et commande de 1600 autres. Poursuite de l'industrialisation des missiles anti-chars de 3^{ème} génération de moyenne portée (AC 3G.MP) et du développement du missile anti-char de 3^{ème} génération de longue portée (AC 3G.LP).

- *Mobilité*

Livraison de 186 camions lourds TRM 10000.

- *Aéromobilité*

- * L'industrialisation de l'hélicoptère de combat TIGRE (version appui-protection et version anti-char) conduite en coopération avec l'Allemagne mobilisera près de 700 M.F.
- * Le développement de l'hélicoptère NH 90 (mené en coopération avec l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas), commun à l'armée de Terre et à la Marine doit être poursuivi. L'armée de Terre lui consacra 700 M.F.

- *Renseignement*

Livraison en 1998 du second système héliporté de surveillance du champ de bataille HORIZON ; poursuite du programme de modernisation du réseau intégré de transmissions automatiques (RITA).

b) La Marine

Les crédits seront essentiellement destinés outre à la poursuite du programme SNLE/NG (cf. § 1), à la poursuite de la construction du porte-avions nucléaire (PAN) et au renforcement des capacités de projections.

- *Groupe aéronaval*

Au total, près de 3,8 milliards de francs, iront au PAN et à son groupe aérien. Dix avions SUPER-ETENDARD seront modernisés et la constitution d'une première flottille de RAFALE-Marine sur le PAN est prévue en 2002. Le PAN doit être admis au service actif en 1999.

- *Renouvellement des capacités*

- * mobilité : poursuite de la construction du transport de chaland de débarquement SIROCO dont la mise en service est prévue pour 1998 ;
- * gestion des crises : livraison de la 3^{ème} frégate de type LA FAYETTE, poursuite de la construction de la 4^{ème} ;
- * lutte anti-sous-marine et anti-aérienne : poursuite du développement de l'hélicoptère NH 90 (350 M.F.), entrée en production du programme de torpille MU 90, mené en coopération avec l'Italie (commande de 50 exemplaires).

c) L'Armée de l'Air

Dans l'attente du RAFALE, l'armée de l'Air poursuivra la modernisation de ses avions de combat et l'achat d'appareils spécialisés.

- *Avions de combat.* Le financement du programme RAFALE, particulièrement lourd, sera doté de 3,5 milliards de francs pour une livraison des premiers appareils prévue à partir de 1999 ; près de 3,2 milliards de francs seront

consacrés à l'achat de MIRAGE 2000 5 pour la défense aérienne et de MIRAGE 2000 D (livraison de 6 appareils).

- *Avions spécialisés* : livraison de 2 avions ravitailleurs KC-135 et d'un COUGAR de sauvetage des équipages. L'avion de transport futur (ATF) en est toujours au stade des études préliminaires.
- *Missiles* : commande de 55 missiles MICA de défense aérienne, de 100 missiles APACHE et de 40 missiles AS 30 laser.

d) La Gendarmerie

L'effort d'équipement portera principalement sur le renouvellement du parc de logements (livraison de 877 unités-logement) et sur l'extension du réseau de transmission RUBIS (une cinquantaine de groupements sera équipée à la fin de l'année 1997).

6. Le soutien des forces : les "dépenses de flux"

Ces dépenses vont à des activités courantes, peu spectaculaires, mais indispensables à la vie des armées : rénovation et réalisation des infrastructures, entretien des matériels, munitions.

Les dotations correspondantes s'accroissent légèrement dans un titre V qui diminue globalement.

	LFI 1997	LFI 1996
- Infrastructures	8,1 milliards de francs	9,2 milliards de francs
- Entretien des matériels	10,6 milliards de francs	9,3 milliards de francs
- Munitions	3,8 milliards de francs	4,4 milliards de francs
	22,5 milliards de francs	22,9 milliards de francs

III - COMMENTAIRES

1. Le projet de budget pour 1997 correspond à la **première annuité de la loi de programmation 1997-2002.**

Il est conforme à cette annuité :

- quant à son montant: 185,5 milliards de francs 1995 soit 190,9 milliards de francs 1997 ;
- et quant à sa répartition : titre III : 102,2 milliards de francs
titre V : 88,7 milliards de francs.

Le budget en projet est, en outre, calculé pour sa totalité en crédits budgétaires. L'évaluation en "crédits disponibles" qui ajoutait aux crédits budgétaires d'hypothétiques crédits de report se trouve donc, fort heureusement abandonnée.

2. Conforme à la programmation, le projet de budget participe à l'**effort général de réduction des dépenses publiques** : il est en diminution d'environ 20 milliards de francs par rapport aux prévisions de la précédente programmation, qui n'a jamais été appliquée.

3. Les crédits prévus servent un **triple objectif** :

- **engager la mise sur pied d'une armée professionnelle** : diminution globale des effectifs (- 26.000), accroissement du nombre des professionnels (+ 7.700 engagés) ;
- **poursuivre la modernisation de l'équipement des forces** :
 - * maintien à 21,5 % du titre V de la part consacrée au nucléaire ;
 - * poursuite des grands programmes d'équipement des forces classiques ;
 - * priorité donnée aux programmes de cohérence interarmées : commandement, communications et renseignement.
- **Accompagner les restructurations militaires et industrielles** :
 - * financement du fonds pour l'adaptation industrielle et du fonds pour les restructurations de la défense (800 millions de francs) ;
 - * adaptation de la politique domaniale en proposant aux collectivités locales un choix entre plusieurs régimes de transferts (ventes classiques ou conventions de gestion).

4. Le budget en projet ne permettra toutefois de s'engager de front dans cette triple direction qu'à la double condition d'être préservé :

- *dans son montant* ce qui implique :
 - * qu'il ne soit pas frappé, comme l'ont été les budgets précédents, y compris le budget de l'année en cours, par des mesures de régulation budgétaire (gels, annulations, reports de crédits) et qu'il ne soit pas d'emblée obéré par des reports de charges consécutifs aux annulations de crédits sur la gestion 1996 ;
 - * qu'il ne soit pas alourdi par des charges non prévues (recapitalisation des entreprises publiques dont certaines - GIAT-Industries notamment - sont lourdement déficitaires, démantèlement des installations nucléaires, mise en œuvre du rendez-vous citoyen etc...) ;
- *dans sa structure*, la grande interrogation sur ce point étant de savoir si le titre III pourra, dans la limite des crédits dont il est doté, absorber le coût

de la professionnalisation des armées et des mesures d'accompagnement social des restructurations, ou si des prélèvements sur le titre V ne seront pas nécessaires pour permettre au titre III d'absorber ces coûts ; ce titre étant, en outre, grevé par le surcoût des opérations extérieures (plus de 5,5 milliards de francs en 1996).

Cette interrogation deviendra sans doute de plus en plus pressante au fil des ans. D'ores et déjà les rémunérations absorberont en 1997 plus des trois quarts des crédits du titre III, comprimant d'autant les autres dépenses de fonctionnement et notamment celles finançant les activités des unités (sorties sur le terrain, jours de mer, heures de vol).

5. Parallèlement devront être menées à bien l'importante réorganisation de la Délégation générale pour l'armement et l'ambitieuse réforme de la conduite des programmes. Les objectifs à atteindre : diminuer de 30 % sur six ans les délais et les coûts des programmes d'armement, ont défini le volume des crédits prévus ; tout «dérapage» par rapport à ces objectifs risque donc de compromettre le réalisme de la construction budgétaire.

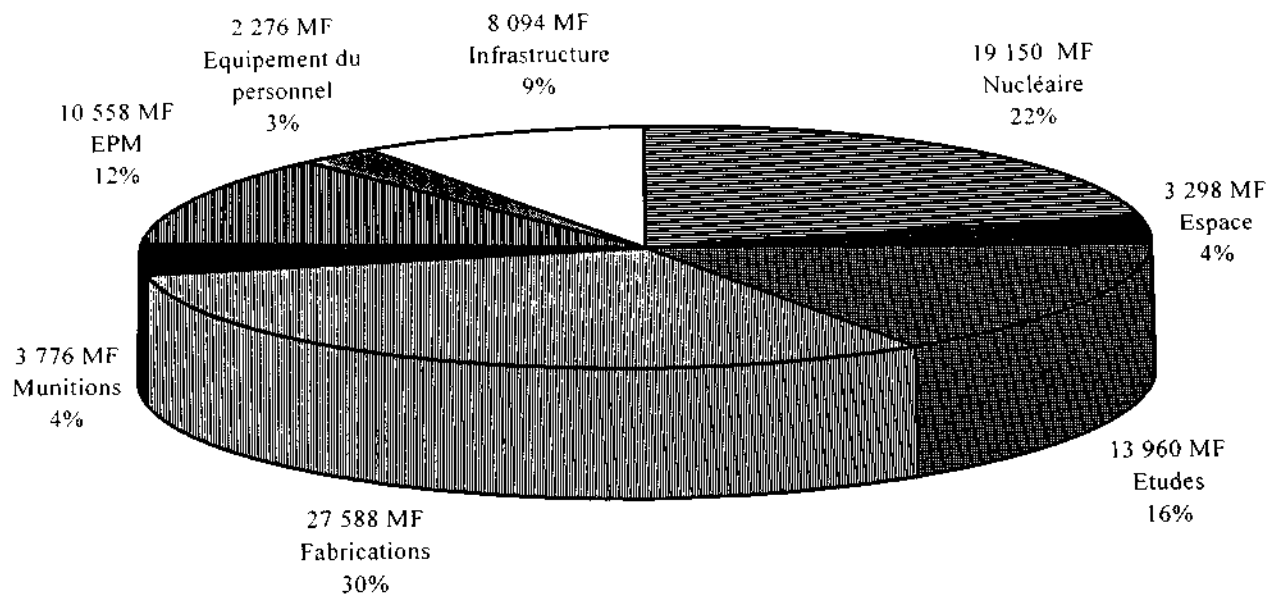
Aux réformes de structures de la Délégation générale pour l'armement, s'ajoutent, en outre, celles de l'industrie d'armement (privatisation de THOMSON SA, fusion AÉROSPATIALE-DASSAULT)

6. Cette recherche de l'abaissement des coûts des programmes suppose, en particulier, la réunion de diverses conditions :
 - une vérification rapide du bien-fondé des éléments de coûts présentés par les industriels ;
 - une vigoureuse promotion de nos exportations d'armement, notamment dans le secteur de la construction navale ; cela dans un contexte marqué par une concurrence accrue : «dumping» des États-Unis sur tous ces marchés et «bradage» des équipements de l'armée soviétique ; de 1981 à 1993 la part des États-Unis dans les exportations d'armement est passée de 15 % à 50 % ;
 - et, s'agissant des programmes menés en coopération avec d'autres pays européens :
 - * la poursuite au rythme prévu des programmes (hélicoptère TIGRE et NH 90, satellite HELIOS 2, en particulier) que les difficultés financières de nos partenaires risquent de compromettre ;
 - * la révision des spécifications de l'ambitieux programme de l'avion de transport futur, programme dont dépend la survie d'une industrie aéronautique européenne ; le ministère de la Défense a rappelé du reste, lors du débat sur la défense du 23 octobre dernier, que ce programme devra être financé selon des méthodes nouvelles ;
 - * un suivi plus adapté de l'ensemble de ces programmes qui permette d'en établir le véritable bilan financier.

PROJET DE BUDGET POUR 1997

TITRE V

Crédits d'équipement disponibles par catégories de coût



TOTAL : 88 700 M.F.

TITRE III - DÉPENSES ORDINAIRES

Rapporteur spécial : **M. François TRUCY**

I - PRÉSENTATION DES CRÉDITS

1. Place et évolution du titre III dans le budget de la Défense

Le projet de budget de la Défense pour 1997 s'élève à 243,3 milliards de francs, pensions comprises ou 190,9 milliards de francs hors pensions.

Le titre III représente 53,5 % du budget en projet soit 102,2 milliards de francs. Il est conforme au montant prévu par la loi de programmation. Il augmente de 1,6 % en francs courants et reste stable en volume.

2. Analyse des crédits

A/ Les crédits de rémunérations et de charges sociales

Ils s'élèvent à 77,7 milliards de francs et représentent 76 % du titre III, passant, pour la première fois, le seuil des trois quarts. Ils augmentent de 3,9 %.

Cet accroissement plus marqué que celui du titre III dans son ensemble résulte, malgré la suppression de 26.600 emplois :

- du coût des plus de 6.000 emplois nouveaux de militaires d'active dont la création est prévue en 1977, plus élevé que ceux des 30.000 appelés à disparaître ;
- de la revalorisation de la rémunération des militaires du rang engagés ;
- des mesures d'accompagnement de la professionnalisation.

a) L'évolution des effectifs

Au total 26.573 emplois sont supprimés. Ce solde net résulte de deux mouvements en sens contraires de suppressions et de créations.

Militaires d'active	+ 6 272
• officiers	+ 67
• sous-officiers	- 1 459
• militaires du rang	+ 7 664
Appelés	- 31 973
Civils	- 872
Total	- 26 573

• *Les suppressions d'emplois*

34.304 emplois seront supprimés en 1997 (soit 5 % des effectifs du ministère) :

- * 1.459 emplois de sous-officiers,
- * 31.973 emplois d'appelés,
- * 872 emplois de personnels civils.

On peut rappeler qu'en 1992 les réductions ont porté sur 3,5 %, en 1993 sur 3 %, en 1994 sur 0,9 % et en 1996 sur 1 % des effectifs.

La suppression des postes d'appelés est conforme à la loi de programmation, la disparition de la conscription et le dispositif destiné à la remplacer devant être soumis au Parlement. La diminution du nombre de sous-officiers est liée à celle du nombre des appelés. Les effectifs ainsi supprimés le seront dans les trois Armées mais non dans la Gendarmerie.

Quant aux personnels civils, les suppressions d'emplois (en solde net) résulteront de la réforme des structures de la Délégation générale pour l'armement. Ils continueront à bénéficier du dispositif d'accompagnement déjà mis en œuvre (formation, aide au départ et à la mobilité) dont l'efficacité sera accrue grâce à un nouveau mode de gestion par bassin d'emploi.

• *Les créations d'emplois*

Le recrutement de 7.664 engagés s'inscrit dans la progression prévue par la loi de programmation : de 1997 à 2002 le nombre des engagés doit, en effet, plus que doubler et passer de 45.000 à près de 91.000. C'est surtout l'armée de Terre qui bénéficiera de ces recrutements.

L'accroissement des postes d'officiers porte sur un solde net de 67 emplois nouveaux (suppression de postes dans l'armée de Terre, création dans la Gendarmerie).

Pour les personnels civils, on note deux mouvements en sens contraire : suppression de 2.461 emplois à la Délégation générale pour l'armement et dans les services, création de 1.589 emplois nouveaux destinés à permettre d'affecter prioritairement les militaires à des fonctions opérationnelles.

Ces évolutions d'emplois répondent aux orientations décrites par la loi de programmation 1997-2002.

b/ Le financement des mesures d'accompagnement de la professionnalisation

L'amorce de professionnalisation des armées prévue par la loi de programmation provoque d'ores et déjà des mouvements de recrutement et de départ de personnels militaires et civils. Ces mesures ne sont pas autoritaires mais incitatives et impliquent des mesures législatives et réglementaires.

- *L'incitation au départ*

- mesures concernant à la fois les militaires et les civils : revalorisation de l'indemnité de départ des sous-officiers et caporaux-chefs, augmentation du montant de l'indemnité de départ volontaire des personnels civils ;
- mesures concernant uniquement les militaires : pécule pour les officiers et sous-officiers quittant le service et ayant l'ancienneté requise pour bénéficier d'une retraite à jouissance immédiate (respectivement 25 ans et 15 ans de service), congé de reversion, départ avec la retraite du grade supérieur à celui détenu.

- *L'incitation au recrutement*

Le régime de solde actuel doit être modifié pour assurer aux militaires du rang engagés une solde d'un montant comparable au SMIC. Cette revalorisation est indispensable. Il faut espérer qu'elle sera suffisante pour assurer aux armées un recrutement suffisant en quantité et en qualité.

- *L'accompagnement de la professionnalisation*

Grâce à un "fonds d'accompagnement de la professionnalisation" créé par la loi de programmation.

Au total, 1,5 milliard de francs iront, en 1997, au financement de ces mesures.

B/ Les autres crédits du titre III

Ils représentent, au total, 24 % des crédits du titre III et s'élèveront à 24,5 milliards de francs, en diminution de 5,3 % par rapport à ceux de 1996 (25,8 milliards de francs) :

- les crédits d'entretien programmé des matériels se monteront à 2,1 milliards de francs (- 33 %) ;
- les crédits de carburants seront de 2,6 milliards de francs (- 4,4 %) ;
- les crédits d'alimentation atteindront 2,9 milliards de francs (- 7,6 %) ;
- les autres crédits de fonctionnement s'élèveront à 16,8 milliards de francs.

Cette réduction sensible des dotations est corrélative à la suppression d'unités et d'établissements ; pour la seule armée de Terre 20 régiments des forces seront ainsi dissous. De surcroît le très fort amoindrissement des crédits d'entretien programmé s'explique par un important transfert de crédits de l'espèce sur le titre V.

Il reste toutefois que les activités opérationnelles des armées (sorties sur le terrain, sorties à la mer, heures de vol) ne pourront être préservées qu'au prix d'une vigilance accrue sur tous les postes de dépense.

II - COMMENTAIRES

1. Observations générales

L'année 1997 première annuité de la programmation va être une *année capitale* pour le personnel de la Défense. Outre le budget, celui-ci sera concerné par trois lois : sur la professionnalisation (en cours d'examen au Parlement), sur la conscription, sur les réserves.

Le changement qualitatif et quantitatif dans les effectifs entraînera, évidemment, des conséquences importantes :

- pour les intéressés, leur emploi, leur carrière, leur résidence et, partant, leur vie non seulement professionnelle mais familiale ;
- pour le fonctionnement des armées, des unités et des services dont une partie sera supprimée et dont l'autre connaîtra un nouvel équilibre entre personnel militaire, recentré sur ses tâches proprement opérationnelles et personnel civil appelé à remplacer une partie du personnel militaire "non opérationnel".

C'est donc essentiellement à travers les moyens financiers destinés à assurer ces changements, dans les meilleures conditions pour l'institution militaire comme pour son personnel, que doit être examiné le budget en projet. Il faut souligner, en effet, qu'aussi bien les départs que les recrutements dépendront du seul volontariat : d'où l'importance des incitations financières.

Plusieurs constats doivent être faits qui nourrissent certaines interrogations, le budget en projet accentuant les évolutions déjà constatées les années précédentes :

- le poids croissant des crédits de rémunérations ;
- l'amointrissement corrélatif des crédits de fonctionnement ;
- l'inconnue des dépenses dues aux opérations extérieures.

2. Le poids croissant des crédits de rémunérations et de charges sociales (RCS)

De 1990 à 1996, les dépenses de RCS de la Défense ont augmenté en francs constants de 3 milliards de francs soit + 4 % ; dans la même période la valeur de l'indice de la fonction publique n'a augmenté que de 0,3 % et les effectifs ont diminué de 10 %. Mais la diminution des effectifs, qui a surtout porté sur les appelés (- 50.000) et qui est appelée à se poursuivre, a servi, en fait, à "gager" financièrement les mesures catégorielles et indiciaires.

Dans le projet de budget pour 1997 cette progression des RCS se poursuit : pour la première fois elles représentent plus des trois quarts du titre III (près de 78 milliards de francs). Sera-t-elle suffisante pour assurer un recrutement correspondant aux besoins, en nombre et en qualité ? En sens inverse, l'attrait financier sera-t-il suffisamment incitatif aux départs ?

3. L'amointrissement corrélatif des crédits de fonctionnement

De 1990 à 1996, la part des crédits de fonctionnement dans le titre III (crédits hors RCS) est passée de 30 à 25 %. En 6 ans, ils ont chuté de 14 % en francs constants. Leur décroissance est donc beaucoup plus sensible que celle des effectifs. Certes des "seuils" de fonctionnement interdisent d'établir un parallélisme strict entre l'évolution des effectifs et celle des crédits de fonctionnement.

Pour 1997 il convient en tout état de cause de noter :

- que la diminution des effectifs va provoquer des fermetures d'unités des forces et d'établissements de services et, partant, un allègement des dépenses de fonctionnement, fermetures qui seront cependant étalées tout au long de l'année ;

- mais qu'en sens inverse :

- la déflation des effectifs provoque un recours accru à la sous-traitance ce qui obère les crédits de fonctionnement (hors RCS),
- de nouvelles charges (+ 1 milliard de francs) doivent être financées : frais d'affranchissement, cotisations d'assurances maladie des personnels civils,
- les bases de calcul des crédits de carburants apparaissent sous-évaluées : baril à 16,5 dollars et dollar à 5 francs soit 1 010 francs le m³ de carburant alors qu'il coûte, actuellement, 1 350 francs ; or l'activité opérationnelle est étroitement dépendante des dotations en carburants.

Les dotations prévues se situent-elles au niveau d'équilibre entre ces facteurs aux effets contraires ?

4. L'inconnue des dépenses dues aux opérations extérieures

Désormais, et conformément à la loi de programmation, les opérations extérieures dites "courantes" doivent être financées sous enveloppe budgétaire, seules les opérations qui ne le sont pas - ainsi reconnues comme telles par décision du chef de l'État - donnent lieu à un supplément de ressources.

Or toutes ces dernières années, le surcoût des opérations extérieures a oscillé entre 4 et 5 milliards de francs ; il est évalué pour 1996 à plus de 5 milliards de francs (dont 3,5 milliards de francs pour l'ex-Yougoslavie).

Une double inconnue pèse donc sur ces opérations :

- quel en sera le coût en 1997 ?
- quelles seront celles considérées comme opérations "courantes" financées sous enveloppe ?

*

Au total la gestion des crédits du titre III s'annonce comme devant être particulièrement rigoureuse pour 1997 et cela même si aucun report de charges ne vient d'emblée l'obérer.

Peut-être ne serait-il pas inutile, au demeurant, d'engager une réflexion sur le niveau de nos opérations extérieures dont le surcoût est passé de 1,75 milliard de francs 1992 à plus de 5,5 milliards de francs en 1996 ?

Tout dépassement sur le titre III devra, en effet, être pallié :

- soit par des prélèvements sur le titre V (qui jusqu'à présent a été systématiquement mis à contribution pour financer le surcoût des opérations extérieures), prélèvements provoquant de nouveaux retards et de nouveaux étalements dans le déroulement des programmes d'équipement ;
- soit par une diminution du nombre des recrutements avec les conséquences inévitables sur les implantations en France, ou (et) le repositionnement en Afrique et sur la capacité de projection des forces.

L'expérience de l'année 1997 sera donc capitale pour la poursuite de l'ambitieuse réforme de nos armées. Elle permettra, en particulier, de tester la validité de l'estimation des dotations financières destinées à inciter certains au départ et d'autres à l'engagement.

Elle devra être suivie avec une particulière attention tout au long de l'année.

TITRE III

Répartition par nature des dépenses

(En millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1996	1997 (LFI)	Variation en %	1996	1997	Variation en %
Rémunérations et charges sociales....	74 7	77 7	+ 3,9	-	-	-
Alimentation.....	3 2	2 9	- 7,6	-	-	-
Carburants.....	2 7	2 6	- 4,3	-	-	-
Entretien programmé des matériels...	3 2	2 1	- 33,4	3 3	2 1	- 34
Fonctionnement.....	16 6	16 7	+ 0,4	-	-	-
Total dépenses ordinaires	100 6	102 2	+ 1,6	3 3	2 1	- 34

TITRE III

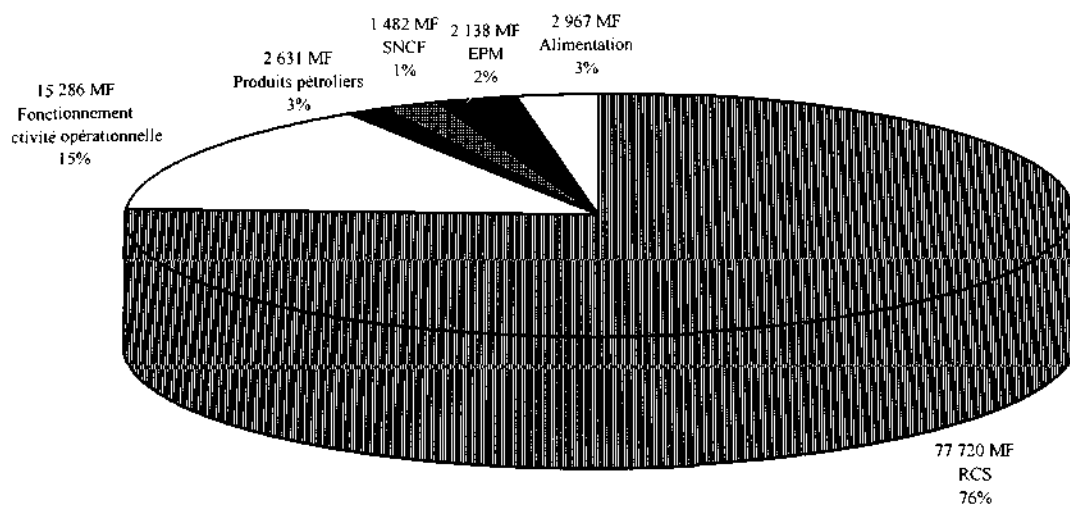
Montant

(En millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1996	1997	Variation en %	1996	1997	Variation en %
Air.....	15 8	15 2	- 3,5	1 4	949	- 35,1
Terre.....	29 6	29 6	- 0,2	229	228	- 0,4
Marine.....	13 8	13 2	- 4,8	1 6	1 0	- 37,8
Gendarmerie.....	18 7	19 1	+ 2	-	-	-
Section commune.....	22 4	24 8	+ 11,1	-	-	-
Total	100 6	102 2	+ 1,6	3 3	2 1	- 34,4

PROJET DE BUDGET POUR 1997

Répartition du titre III par catégories de coûts



TOTAL : 102 224 M.F.

III - AUTRES DISPOSITIONS

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Yann GAILLARD

I. PRESENTATION GENERALE

A. UNE FORTE CONTRIBUTION A L'INFLEXION DU DEFICIT PUBLIC

Pour 1997, les comptes spéciaux du Trésor sont au nombre de 44 et se caractérisent par trois éléments : 443,4 milliards de francs en prévisions de recettes, 442,7 milliards de francs en estimation de dépenses et un excédent net de 0,7 milliard contre une charge nette prévue pour 1996 de 10,8 milliards, représentant 3,72 % du déficit prévisionnel du budget de l'Etat.

Ces différentes données ne peuvent toutefois être rapprochées sans précaution de celles figurant en loi de finances initiale pour 1996, compte tenu des ajustements importants opérés par le projet de loi de finances.

En effet, à cette occasion :

- trois comptes spéciaux - deux comptes d'affectation spéciale et un compte de commerce - sont fusionnés en un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Compte d'affectation des produits des cessions de titres, parts et droits de sociétés » ; cette « fusion » n'a pas d'impact sur le solde apprécié « ex ante » ;

- deux nouveaux comptes d'affectation spéciale sont créés :

• le compte n° 902-30 « Fonds pour le financement de l'accession à la propriété » dont l'excédent serait de 3,5 milliards de francs en 1997.

• le compte n° 902-29 « Fonds pour le logement des personnes en difficultés » dont les opérations seraient, elles, équilibrées.

En outre, les articles du projet de loi de finances pour 1997 comportent une modification des ressources des comptes spéciaux du Trésor :

- l'article 27 prévoit une diminution du tarif de la taxe sur les passagers destinée à financer les interventions du fonds de péréquation des transports aériens ; le tarif de la taxe passerait de 3 francs à 1 franc. Compte tenu de la progression du trafic, l'impact de la mesure se traduit par une perte de recettes de l'ordre de 73 millions de francs.

- l'article 12 du projet de loi de finances modifie le mode de calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises louant des biens à des sociétés appartenant à un même groupe ce qui a pour effet de réduire les dégrèvements de taxe professionnelle et donc d'améliorer le solde du compte d'avances sur le montant des impositions locales (+ 700 millions de francs).

- l'article 29 qui accroît la contribution des organismes collecteurs du 1 % logement affectée au nouveau compte n° 902-30

Evolution des charges et ressources des comptes spéciaux du Trésor

(en milliards de francs)

Opérations à caractère définitif	1996	1997	Ecart
Charges	44,564	53,235	8,671
Ressources	44,629	56,701	12,072
Solde	0,065	3,466	-3,401
Opération à caractère temporaire			
Charges	389,37	389,44	0,07
Ressources	378,50	386,67	8,17
Solde	-10,87	-2,77	8,10

Comptes spéciaux du Trésor à structures constantes

(en milliards de francs)

Opérations à caractère définitif	1996	1997	Ecart
Charges	44,564	50,185	5,621
Ressources	44,629	50,151	5,522
Solde	0,065	-0,034	-0,099
Opération à caractère temporaire			
Charges	389,37	416,44	27,07
Ressources	378,50	413,67	35,17
Solde	-10,87	-2,77	8,10

Le tableau ci-dessus illustre, comparé avec le tableau qui le précède, l'impact des modifications de structure qui interviendraient en 1997 sur la charge nette des comptes spéciaux du Trésor.

Hors effet de structure, les comptes spéciaux du Trésor dégageraient un déficit (- 2,8 milliards de francs) et non un excédent.

Le projet de loi de finances pour 1997 se caractérise donc :

- par la suspension du phénomène observé l'an dernier de dégonflement du volume global des comptes d'affectation spéciale, principalement sous l'effet de la création du fonds pour le financement de l'accession à la propriété ;

- et par une maîtrise quelque peu optique de la charge nette des comptes spéciaux du Trésor qui viendrait confirmer le mouvement engagé depuis 1995 -v. tableau n° 1- et proviendrait d'une réduction conjuguée du déficit des comptes de prêts, d'avances et, phénomène notable, des comptes d'affectation spéciale -v. tableau n° 2-

Tableau n° 1

Charges nettes constatées de 1990 à 1995

	1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution
Comptes d'affectation spéciale	-15,44	-1 246,55	-30,60	-696,11	-104,60	-383,75	-91,00	-720,42	-130,60	453,25	-120,00	-2 052,61
Comptes de commerce	-698,30	-2 852,30	-54,70	-641,83	-103,20	-428,71	-154,40	2 111,56	-111,00	1 936,61	-14,72	2 569,13
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	140,00	43,00	140,00	160,41	140,00	21,51	120,00	19,72	70,00	-40,17	40,00	-32,50
Comptes d'opérations monétaires	-450,00	1 813,95	-305,00	-297,69	-725,00	11 043,95	-1 958,00	708,89	-213,00	3 793,63	-380,00	-4 420,82
Comptes d'avances	-8 938,00	-3 472,65	54,00	7 436,60	47,00	9 965,34	-5 148,00	9 753,28	5 725,00	10 190,56	2 280,00	15 280,90
Comptes de prêts	9 151,57	4 588,57	10 198,46	12 727,01	13 568,00	7 977,43	15 631,00	11 366,02	13 855,00	11 130,22	13 921,00	3 511,14
TOTAL DES COMPTES SPECIAUX	-810,17	-1 125,98	10 002,16	18 688,39	12 822,20	28 195,77	8 399,60	23 239,05	19 195,40	27 464,10	15 726,28	14 855,24

Tableau n° 2

Evolution des soldes des comptes spéciaux du Trésor

	1996	1997	Ecart
Comptes d'affectation spéciale	105,00	3 500,00	3 395,00
Fonds forestier national	105,00	0,00	-105,00
Fonds pour le financement de l'accession à la propriété	0,00	3 500,00	3 500,00
Comptes de commerce	39,99	32,56	-7,43
Opérations commerciales des domaines	111,77	107,55	-4,22
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	1,00	1,00	0,00
Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidations diverses	72,78	75,99	3,21
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	-40,00	-40,00	0,00
Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base	-40,00	-40,00	0,00
Comptes d'opérations monétaires	380,00	200,00	-180,00
Compte d'émission des monnaies métalliques	380,00	200,00	-180,00
Comptes de prêts	-4 661,70	-871,10	3 790,60
Prêts de fonds de développement économique et social	-200,00	250,00	450,00
Prêts du Trésor à des Etats Etrangers et à la Caisse française de développement	-2 763,00	-1 722,00	1 041,00
Avances du Trésor consolidées par transformation en prêts du Trésor	1,30	1,00	-0,30
Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation des dettes envers la France	-1 700,00	600,00	2 300,00
Comptes d'avances du Trésor	-6 628,50	-2 122,50	4 506,00
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'Outre-mer	-40,00	-40,00	0,00
Avance sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	-6 580,00	-2 070,00	4 510,00
Avances à des particuliers et associations	-8,50	-12,50	-4,00
TOTAL	-10 805,21	698,96	11 504,17

B. COMPTES SPECIAUX DU TRESOR ET PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

• Les prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor connaissent une croissance sensible.

Entre 1990 et 1995, ils se sont accrus de 41,2 % soit un accroissement annuel moyen soutenu (+7,1 %).

Mais les variations d'une année sur l'autre sont très inégales. Cela correspond d'abord à des réformes de structure avec, certaines années, la création de nouveaux comptes. ainsi, la forte progression des prélèvements affectés aux comptes spéciaux en 1995 avec 15,9 % peut elle être imputée à la création du fonds de péréquation des transports aériens, du fonds d'investissement des transports aériens, du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables en particulier ou avec les modifications apportées aux tarifs des prélèvements.

Mais cela correspond également au dynamisme propre des bases servant d'assiette aux impôts affectés au comptes spéciaux du Trésor. Au cours de ce rapport, des éléments d'analyse ponctuels seront donnés sur ce sujet. **Votre rapporteur estime le temps venu de procéder à une réflexion plus globale sur la nature des prélèvements affectés aux comptes spéciaux du Trésor et s'attachera à la développer au cours de l'année à venir.**

• Mais, le montant des prélèvements obligatoires affectés aux comptes spéciaux du Trésor représente une faible part du volume de leurs opérations. Ainsi, en 1995, avec 17,5 milliards de francs ne s'élevaient qu'à un peu moins de 5 % du total.

Ceci n'est en soi guère surprenant, l'essentiel des opérations retracées par les comptes spéciaux du Trésor consistant dans des opérations qui par nature ne supposent pas un financement par prélèvements obligatoires.

Mais, même si l'on ne considère que les comptes d'affectation spéciale qui ont vocation à "retracer des opérations qui, par suite d'une disposition de la loi de finances prise à l'initiative du Gouvernement, sont financées en moyen de ressources particulières", l'observation précédemment faite se vérifie. En ce qui les concerne, la part des prélèvements obligatoires dans le total de leurs ressources s'élevait en 1995 à environ 41 %, soit moins de la moitié.

Ce résultat confirme que **la formule des comptes spéciaux du Trésor a pour effet, entre autres choses, de financer une part des dépenses publiques sans supporter l'obligation de recourir à due**

concurrence à des prélèvements fiscaux. Le bilan de ce mécanisme pour 1995 s'agissant des comptes d'affectation spéciale a ainsi été le suivant :

<u>Dépenses</u>	<u>Recettes fiscales</u>	<u>Recettes non fiscales</u>
40,2	17,5	24,8

Dans l'ensemble, on peut observer une logique de financement convenable des opérations des comptes, mais une certaine sur-représentation des recettes assises sur les jeux ne peut pas être exclue tandis que pour certains comptes, soit le système de financement apparaît inutilement complexe -fond national de développement du sport), soit il semble dépourvu d'une logique solide (fonds national pour le développement de la vie associative).

Certains prélèvements ne donnent lieu qu'à des produits très modestes.

Cette situation n'est pas entièrement satisfaisante au regard des coûts d'administration pour les services fiscaux mais aussi pour les contribuables qu'elle implique.

Il y a d'ailleurs lieu d'observer dans certains cas des phénomènes de non recouvrement partiel particulièrement accusés qui il faut le concéder, concernent également des taxes d'un produit potentiel plus substantiel (ainsi, de la taxe forestière).

II. LES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE : UNE REPRISE DE LA CROISSANCE DE LEUR VOLUME

Les flux qui transitent par ces 19 comptes -1 de plus que l'an dernier- totaliseraient 53,2 milliards de francs contre 44,6 milliards de francs l'an dernier, soit une croissance de 19,3 % faisant suite à la décreue constatée l'an dernier de 26,7 %.

Cet accroissement provient pour une grande partie des mouvements concernant les comptes spéciaux consacrés au logement qui se traduisent par une hausse des dépenses de 3,05 milliards de francs -35,5 % du supplément de dépenses- mais il provient aussi d'une augmentation des crédits prévus au bénéfice des entreprises publiques -+ 5 milliards de francs-.

La variation nette provenant des évolutions concernant les autres comptes est ainsi modeste -550 millions de francs- mais résulte de modifications parfois non négligeables.

Les principales concernent :

- le compte de soutien des industries cinématographique et audiovisuelle (+ 137 millions de francs) ;
- le compte d'emploi de la redevance (+ 189,2 millions de francs) ;
- le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (+ 115 millions de francs) ;
- le fonds de péréquation des transports aériens (- 73 millions de francs).

A. L'ACCROISSEMENT DES RECETTES DE CESSIONS DE TITRES DU SECTEUR PUBLIC

L'article 43 du projet de loi de finances pour 1997 projette de fusionner les comptes d'affectation spéciale 902-24 et 902-27 et le compte de commerce n° 904-09 en un seul compte d'affectation spéciale intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de société ».

1. Une fusion qui marque un revirement partiel par rapport à des décisions récentes

L'article 16 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 avait créé le compte d'affectation spéciale n° 902-27 sous l'intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public au désendettement de l'Etat ».

La même loi de finances comprenait une disposition qui modifiait en profondeur les règles d'affectation des recettes de privatisation en :

- supprimant l'affectation des recettes au budget général,
- et en organisant le partage des recettes entre les dotations en capital aux entreprises publiques et le désendettement de l'Etat.

La mesure proposée ne reviendrait pas sur la suppression de l'affectation des recettes de privatisations au budget général. En revanche, elle abolirait, à partir de 1997, les règles de partage prévues mi-1995 du produit des cessions des entreprises publiques.

Le dispositif envisagé est analogue au dispositif mis en place à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 1986. A l'époque, le gouvernement avait décidé de créer un seul compte d'affectation spéciale ayant la double vocation d'abonder les dotations en capital des entreprises publiques et de contribuer au désendettement de l'Etat.

La mesure proposée marque incontestablement un recul sur le plan des motifs de satisfaction exprimés alors.

2. Des recettes de moins en moins mobilisables :

a) Les recettes des comptes 902-24 et 902-27 en 1995

La loi de finances initiale pour 1995 avait prévu des recettes de privatisation à hauteur de 55 milliards de francs prévision corrigée par la loi de finances rectificative du 4 août qui prévoyait une recette de **40 milliards** et, par ailleurs, distribuait cette recette entre le compte destiné aux dotations en capital des entreprises publiques pour 14,5 milliards de francs et le compte destiné au désendettement de l'Etat pour 25,5 milliards de francs.

Les recettes effectives se sont élevées à 21,09 milliards de francs, inférieures de 33,91 milliards de francs à la prévision initiale et de 18,9 milliards de francs à la prévision rectifiée.

Les recettes des deux comptes devaient être en 1996 de **16,5 milliards de francs pour le compte n° 902-24 et de 5,5 milliards de francs pour le compte n° 902-27** soit un montant total correspondant à **22 milliards de francs de produits résultant de cessions de participation au capital d'entreprises publiques au secteur privé.**

Pour 1997, la prévision de recettes s'élève à 27 milliards de francs (+ 5 milliards de francs).

Le montant des recettes encaissées en 1996 s'élevait à fin septembre à 12,8 milliards de francs. Il correspondait aux opérations suivantes :

- Péchiney : 817 millions de francs
- AGF : 9.273 millions de francs

- Renault : 2.001 millions de francs
- Différés de paiement des salariés sur opérations antérieures : 708 millions de francs.

Pour atteindre le montant de recettes initialement prévu, il faudrait réaliser 9,2 milliards de francs de produits avant la fin de l'année (71,9 % des recettes perçues lors des neuf premiers mois).

L'Etat a tout récemment -le 12 novembre- cédé l'essentiel du reliquat de sa participation dans l'entreprise Elf-Aquitaine pour un montant de l'ordre de 10 milliards de francs dont la moyenne part viendra abonder les ressources du compte n° 902.24 - une fraction des recettes perçues à ce titre devant participer au désendettement de l'ERAP-.Au total, les recettes du compte n° 902-24 s'élèveraient ainsi à environ 22,8 milliards de francs. Elles excéderaient donc le plafond de recettes du compte - 16,5 milliards de francs- fixé pour 1996. C'est la raison pour laquelle le projet de loi de finances rectificative pour l'année prévoit de déplafonner le compte n° 902-24, ce qui aurait pour conséquence de priver de ses recettes le compte n° 902-27 et, par conséquent, de réduire à rien l'affectation des recettes de cessions de titres publics au désendettement de l'Etat.

Pour 1997, les recettes prévues s'élèveraient à 27 milliards de francs : 26 milliards de francs au titre des transferts au secteur privé de participations de l'Etat dans des entreprises publiques, 1 milliard de francs au titre de cessions de titres ne correspondant pas à la vente de participations de l'Etat.

L'essentiel des produits proviendrait de l'opération prévue sur France Telecom. Avec 25 milliards de francs de recettes estimées à ce titre, cette opération procurerait la quasi totalité des recettes du compte.

S'y ajouteraient le produit des différés de paiement des salariés sur opérations antérieures pour 1 milliard de francs et des recettes hors "privatisation" pour un montant analogue.

3. Des crédits de plus en plus sollicités

a) Une modification des actions :

Alors que la loi de finances initiale pour 1996 prévoyait une utilisation bifide des recettes attendues, une part - les 16,5 premiers milliards - revenant aux entreprises publiques, l'autre - 5,5 milliards - servant au désendettement de l'Etat, **le projet de loi de finances pour 1997 ne comporte plus de dotations en vue d'alléger la dette de l'Etat.**

C'est une première différence importante qui a probablement motivé les opérations de fusion projetées pour 1997.

b) Les dépenses réalisées en 1996

Les dotations en capital versées aux entreprises publiques en 1996 ont été les suivantes :

	<i>en millions de francs</i>
Air France.....	5.000
CGMF.....	1.125
CFD (SODERAG, SIMKO, SOFIDEG).....	88
CADEC.....	44
SMC.....	858
TOTAL	7.115

Pour être complet sur les versements effectués au profit des entreprises publiques, il faut ajouter un montant de 3716 millions de francs versés au GIAT à partir des crédits du ministère de la Défense.

Les dépenses réalisées jusqu'à présent sont loin d'épuiser les dépenses qu'il devrait falloir réaliser en 1996.

Les opérations en cours concernant le secteur public se traduisent, pour certaines, par d'importants besoins de crédits.

Il s'agit d'abord de la cession de Thomson dans le cadre de laquelle le gouvernement s'est engagé à recapitaliser la société à hauteur de 11 milliards de francs. Mais, il s'agit aussi de l'opération concernant la Société française de production -SFP- dont le rétablissement de la situation financière supposerait le versement de près d'1 milliard de francs.

En outre, aucun versement n'a encore bénéficié cette année aux établissements mis en place dans le cadre du redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs. Il faut encore compter sur l'engagement pris par l'Etat de racheter pour 2,9 milliards de francs la participation du Crédit lyonnais dans Thomson et les 2,5 milliards de francs nécessaires au financement de la structure de cantonnement des actifs du Crédit foncier.

Hors organismes mis en place pour redresser le Crédit lyonnais et le Comptoir des entrepreneurs, le montant total des dépenses de recapitalisation des entreprises publiques encore à réaliser en 1996 s'élèverait à 17,4 milliards de francs. Les ressources mobilisables inscrites au compte spécial n° 902-24

s'élèveraient, elles, à 15,685 milliards de francs. Elles seraient insuffisantes à hauteur de **1,715 milliard de francs** à quoi il faut ajouter les besoins des structures mises en place au bénéfice du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs.

L'évaluation précise des besoins annuels de ces structures est, par méthode, impossible ; seule une fraction d'entre eux devrait, en principe, être prise en charge sur la base d'un calendrier par annuités.

c) Les dépenses prévues pour 1997

L'estimation des besoins pour 1997 est fortement dépendante -outre des obligations citées plus haut- des opérations de débudgétisation observées dans le cadre du projet de loi de finances pour 1997 -ainsi dans le cadre du budget du ministère de l'industrie dans la suppression des concours à Charbonnages de France au CEA et aux opérations de reconversion minière mais aussi des perspectives d'évolution du secteur public (Aérospatiale et Réseau ferré national) des ambitions d'investissements nourries par l'Etat actionnaire (Aérospatiale, SNECMA...).

En l'état, les besoins semblent être évalués ainsi qu'il suit :

- **Entreprises financières** : 9,6 milliards de francs dont l'essentiel au bénéfice des structures Crédit lyonnais et Comptoir des entrepreneurs.

- **Entreprises non financières** : 13,8 milliards de francs, dont :

- Charbonnages de France :	2,5 milliards de francs
- Reconversion minière :	0,160 milliard de francs
- Commissariat à l'énergie atomique :	0,350 milliard de francs
- CGMF :	0,525 milliard de francs
- Entreprise minière et chimique :	0,250 milliard de francs
- SNCF : . Réseau ferré national :	3 milliards de francs
. Régionalisation :	0,8 milliard de francs
- GIAT :	2,3 milliards de francs
- Aérospatiale et SNECMA :	4 milliards de francs

- Dépenses afférentes aux ventes de titres : 1,35 milliard de francs¹
- Reliquat non affecté : 2,25 milliards de francs.

B. DES COMPTES A SUIVRE

1. Le fonds national de développement du sport

Evolution des recettes et des dépenses du FNDS
entre 1996 et 1997

(en millions de francs)

	1 996	1 997	Différence par rapport à 1996
Recettes	820	850	30
Dépenses	820	850	30
Charge nette	0	0	-

Créé par la loi de finances pour 1976, le fonds national pour le sport de haut niveau est devenu depuis 1979 l'actuel fonds national de développement du sport.

Ses missions sont définies avec un peu d'imprécision si bien que l'une des critiques usuellement adressées à l'encontre du fonds consiste à souligner combien dans son fonctionnement ses interventions se sont éloignées de celles que commandait sa vocation initiale.

On peut également remarquer que le FNDS est devenu une variable d'ajustement à la disposition du ministère gestionnaire – celui de la jeunesse et des sports – pour se décharger d'interventions qu'il aurait dû financer sur ses propres crédits.

En tout état de cause, avec 850 millions de francs de crédits prévus en 1997, le fonds dispose de moyens équivalents à environ 30 % de ceux confiés à son ministère gestionnaire par le projet de loi de finances pour 1997.

Les prévisions de recettes donnaient lieu traditionnellement à une certaine surévaluation. La volonté de présenter des estimations réalistes explique la décrue apparente des recettes observée depuis 1996.

¹ L'essentiel de cette somme est censé couvrir les frais de cession des titres France-Telecom qui constitueraient la quasi-totalité des recettes du compte

En dépit de l'engouement de nos compatriotes pour les jeux et de la progression de l'assiette qui s'ensuit, il apparaissait presque systématiquement un décalage entre les évaluations de recettes initiales et les recouvrements effectifs. Ainsi, en 1995, les recettes effectives s'étaient élevées à 817,5 millions de francs contre une estimation de 884 millions de francs en loi de finances initiale, soit une moins-value de 7,5 %.

En réalité, la modification de l'assiette des ressources du fonds adoptée en 1994 a permis d'enrayer un phénomène suivi de baisse des recettes du FNDS.

Le prélèvement uniforme sur les produits de la Française des jeux qui a été mis en place a permis de lisser des évolutions contradictoires des enjeux portant sur les diverses catégories de jeux gérés par elle.

Le défaut d'évaluation en loi de finances initiale des recettes tirées des remboursements des avances consenties aux associations sportives s'explique par la faiblesse des sommes en jeu (régulièrement moins de 1 million de francs). Il ne paraît cependant pas entièrement justifié et semble traduire une maîtrise incomplète des implications financières des conventions passées avec le monde sportif.

Le prélèvement sur le PMU est semble-t-il, quelque peu dépourvu de justification compte tenu de la nature des dépenses du fonds.

Initialement évaluées à 884 millions de francs, les **dépenses effectives** du FNDS en 1995 se sont élevées à 726,1 millions de francs, soit une sous-exécution s'établissant à près du cinquième des crédits votés.

Ce phénomène a pour conséquence pratique d'importants reports de crédits d'une année sur l'autre. Il s'explique par l'impossibilité d'utiliser les recettes perçues après le 15 novembre.

Les documents budgétaires usuels paralysent tout effort d'analyse des dépenses. Par exemple, l'action en faveur du sport de masse y est agrégée dans une ligne de subventions de fonctionnement qui à elle seule regroupe 65,5 % des crédits de fonctionnement du fonds.

Aucune individualisation des frais de gestion n'apparaît.

Seul un examen approfondi permettrait d'évaluer la pertinence de la dépense et sa conformité avec les principes parfois un peu vagues qui sont censés la gouverner.

Il faut cependant se féliciter que, sur ce plan, des mesures aient été prises pour améliorer la situation et saluer l'initiative de développer le plan

sport-emploi qui a permis de créer en 1996 près de 3.000 emplois et constitue une mobilisation intelligente des crédits d'aide à l'emploi.

2. Le fonds national de développement de la vie associative (FNDVA)

Evolution des recettes et des dépenses du FNDVA entre 1996 et 1997

(en millions de francs)

	1996	1997	Différence par rapport à 1996
Recettes	24	24	0
Dépenses	24	24	0
Charge nette	0	0	0

En dépit des intentions formulées, les dotations du fonds resteraient inchangées par rapport à 1996.

Le doublement souhaité des moyens du FNDVA n'a pas été suivi de mesures budgétaires concernant le compte spécial, ce qui a obligé à recourir aux crédits budgétaires du ministère gestionnaire sollicités pour assurer le respect de l'engagement pris.

Cette situation guère satisfaisante s'est traduite par la mise en place de processus de gestion d'une partie des crédits du ministère.

La centralisation de la gestion du fonds pose en outre des problèmes récurrents. Elle introduit une distance entre le mouvement associatif fréquemment local et le fonds qui est pourtant censé favoriser la vie associative.

3. Le FNDAE en 1997 : une forte progression des ressources

L'an dernier, afin de préserver le niveau des moyens financiers du FNDAE, le Sénat avait proposé un relèvement de la redevance sur les consommations d'eau. Le gouvernement avait accepté de réviser le montant de cette redevance qui passait ainsi de 12,5 centimes par mètre cube à 14 centimes par mètre cube, soit une révision limitée d'un centime et demi, ce qui devait procurer au fonds, en 1996, 18 millions de francs de ressources supplémentaires.

Pour l'année prochaine, l'évolution des ressources du compte serait favorable : elles progresseraient de 7,5 % grâce à l'évolution de l'assiette.

S'agissant des besoins, les premiers enseignements tirés de l'inventaire précité montrent que **les besoins des collectivités rurales sont en forte croissance sur les cinq années à venir**, comparés aux investissements qu'elles ont réalisés sur la précédente période quinquennale (de l'ordre de 20 %). Les collectivités rurales doivent assurer une meilleure qualité des eaux distribuées et améliorer la sécurité de l'approvisionnement en eau potable de leur population. Des investissements importants devront être consacrés à l'assainissement des agglomérations pour satisfaire aux exigences de la directive européenne relative aux eaux résiduaires urbaines. Or, les capacités de financement de ces collectivités sont d'autant plus réduites que, d'une part, le prix de l'eau est déjà dans de nombreuses situations, élevé et que, d'autre part, les aides apportées par les partenaires financiers sont limitées.

La contribution du FND AE est donc essentielle même si elle se limite à environ 10 % du coût des projets.

Dans un contexte où il paraît difficilement envisageable de réduire la part du financement apportée par le fonds, il y a tout lieu de penser que les crédits du FND AE devraient connaître à l'avenir une progression constante.

Les besoins sont en effet encore importants, en particulier en matière d'assainissement et de mise à niveau des équipements des régions touristiques, en particulier littorales et de montagne.

En outre, l'activité normative de la Commission européenne ne se relâche pas, le coût de la norme européenne en préparation sur la teneur en plomb des eaux destinées à la consommation étant d'ores et déjà estimé à 100 milliards de francs.

Dans ces conditions, le vote par l'Assemblée nationale d'une disposition étendant les compétences du FND AE au financement des mesures de prévention des pollutions agricoles pose un problème. Il ne paraît pas envisageable d'étendre le champ des missions du fonds sans lui accorder de nouveaux moyens.

4. Le fonds forestier national : une nouvelle dégradation des ressources

L'année 1995 avait vu se poursuivre l'effort de consolidation financière du Fonds forestier national (FFN) qui s'était trouvé en quasi cessation de paiement à l'automne 1993.

En 1995, le fonds avait bénéficié en particulier, de la suppression du préciput de 15 % sur le produit de la taxe forestière qui lui revenait désormais en totalité et de l'augmentation d'un tiers des taux de la taxe de défrichement.

L'an dernier, votre rapporteur s'était inquiété de l'optimisme sous-jacent aux évaluations de recettes pour 1996. 524 millions de francs avaient été prévus provenant en particulier d'une estimation des produits de la taxe forestière de 390 millions de francs et de la taxe de défrichement de 32 millions de francs.

Le chiffre des réalisations observées au premier semestre semble d'ores et déjà donner raison aux alarmes alors exprimées.

Comme c'est malheureusement l'habitude, l'année 1996 devrait se solder par une notable sous-exécution des principales recettes du fonds. Ainsi, le produit de la taxe forestière ne devrait guère excéder 283 millions de francs, soit une moins-value de 107 millions de francs.

Les perspectives pour 1997, si elles apparaissent relativement plus réalistes, n'en sont pas moins défavorables.

L'an dernier, votre rapporteur s'était inquiété du mauvais recouvrement de la taxe forestière.

Il ne peut que renouveler ses observations et souhaiter avec la plus extrême insistance que les moyens de remédier à cette situation soient trouvés au plus vite.

Les crédits du fonds s'accroîtraient de 8,5 % par rapport à 1996 et seraient d'un montant identique à celui des recettes.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 1996 -qui ont d'ailleurs été déjouées dans les faits, -*v. supra et infra*- cette situation traduit un certain renoncement à reconstituer la situation financière du FFN.

Il est vrai que l'ambition affichée sur ce plan l'an dernier s'est, dans les faits, révélée excessive puisque les recettes n'ont pas progressé comme prévu. Alors qu'à fin décembre 1995, le fonds de roulement était négatif de 35 millions de francs, il devrait connaître à fin 1996 une situation négative pour 143 millions de francs.

III. LES COMPTES DE PRETS : UNE CONTRIBUTION IMPORTANTE A L'AMELIORATION DU SOLDE PREVISIONNEL DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Il existe quatre comptes de prêts qui retracent des opérations dont les volumes sont très inégaux.

Les deux comptes de prêts à destination de bénéficiaires internes -le compte décrivant les prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) et celui concernant les consolidations d'avances du Trésor- ne représentent pas plus de 8 % de l'ensemble.

L'essentiel des opérations des comptes de prêts intéressent donc des bénéficiaires étrangers à travers :

- les prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement (près de 3 milliards de dépenses prévues en 1997),
- et les prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France (1 milliard de francs de charges prévues en 1997).

Le projet de loi de finances pour l'année prochaine comporte **une amélioration très substantielle du solde des comptes de prêts. Leur charge nette diminuerait de 3,790 milliards de francs en passant de 4.661,7 à 871,1 millions de francs.**

A. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRESOR A DES ETATS ETRANGERS POUR LA CONSOLIDATION DE DETTES ENVERS LA FRANCE

Le compte n° 903-17 est l'un des instruments budgétaires de prise en charge des impayés constatés sur des crédits accordés à des Etats étrangers, soit au titre des grands contrats, soit dans le cadre de la politique d'aide au développement.

Il assure ainsi le refinancement par l'Etat, des créances les plus compromises, mais son intervention est subordonnée à la conclusion d'un accord en "Club de Paris" avec le pays défaillant.

Le compte n'est véritablement actif que depuis 1985, date à laquelle il a été décidé de mettre progressivement fin à la procédure de refinancement de la BFCE. Il s'agissait ainsi d'assurer effectivement la budgétisation des créances compromises au lieu de les faire porter par un intermédiaire agissant pour le compte de l'Etat.

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes et des dépenses du compte, et illustre l'impact de la crise de l'endettement sur le budget de l'Etat.

(en millions de francs)

CST 903-17	DEPENSES		RECETTES	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
1990	7 650	7 646	500	660
1991	9 000	9 006	500	732
1992	9 000	9 000	600	1 024
1993	11 383	5 883	1 000	535
1994	9 000	6 935	1 000	313
1995	10 000	2 079	1 250	768

Alors que de 1990 à 1992, les dépenses effectuées correspondaient aux crédits autorisés en Loi de Finances Initiale, les dépenses sont devenues très inférieures aux prévisions entre 1993 et 1995. Cette décélération brutale des dépenses résulte :

- d'une part, des pays sortis de la crise de la dette, qui respectent leurs engagements envers leurs créanciers (Brésil, Maroc, Mexique et les pays d'Asie du sud-est) ;

- d'autre part, des pays dont la viabilité financière demeure insuffisante et qui n'ont pas obtenu un accord avec le FMI, préalable nécessaire pour le réaménagement de la dette en Club de Paris (Madagascar, Nigeria, Soudan et Zaïre).

L'exécution en 1995 (2.079 millions de francs), très nettement inférieure aux prévisions, s'explique par le faible nombre de pays passés en Club de Paris.¹

• Le projet de loi de finances pour 1997 tire les conséquences de cette évolution et fixe à 1 milliard de francs le montant des dépenses du compte pour l'année à venir.

En conséquence, la charge nette se trouve ainsi annulée et le compte dégagerait un excédent de 600 millions de francs.

Une des raisons importantes de la baisse des dépenses du compte vient, on l'a dit, du développement des remises de dettes.

¹ Ce phénomène a permis une annulation de crédits de 2.840 millions de francs dans l'arrêté du 28 juin 1995 accompagnant la première loi de finances rectificative pour 1995. La seconde loi de finances rectificative pour 1995 comportait à nouveau une annulation de crédits de 3,7 milliards de francs

Evaluation de l'incidence sur le compte depuis 1990, des remises de dettes

(en millions de francs)

ANNEE	TORONTO, LONDRES ou NAPLES	DAKAR I	CONFERENCE DE PARIS	DAKAR II	LIBREVILLE	TOTAL
1989	537	1 043				1 580
1990	590	2 004				2 594
1991	331	2 012	78			2 421
1992	169	2 072	46			2 287
1993	163	2 097	44		479	2 783
1994	958	2 109	43	3 953	24	7 087
1995	488	1 981	42	1 818	158	4 487
TOTAL	3 236	13 318	253	5 771	661	23 239

Le tableau qui précède décrit l'impact sur le compte des remises de dettes accordées aux pays débiteurs.

Le traitement budgétaire des annulations et remises de dettes est variable :

- une partie est prise en charge par le budget des Charges communes ;
- une autre qui correspond à des prêts refinancés par le compte spécial du Trésor lors d'accords antérieurs donne lieu à un transport aux découverts du Trésor approuvé par le Parlement lors de la loi de règlement.¹

L'estimation des dépenses à venir est délicate. L'effet des diverses annulations de dettes consenties à de nombreux pays devrait se poursuivre, mais, au-delà des aléas ponctuels liés aux dates de passage en Club de Paris, votre rapporteur constate qu'à l'avenir, la décroissance des charges du compte sera sans doute extrêmement progressive du fait de la situation de nombre de pays à revenus intermédiaires ou des problèmes aujourd'hui posés par certains Etats potentiellement riches, mais au comportement de paiement incertain. A ce sujet, votre rapporteur estime d'ailleurs que ces problèmes devraient un jour trouver une solution qui risque là encore de se concrétiser par des rééchelonnements de dettes.

Pour l'exercice à venir, il y a en particulier lieu de s'interroger sur les conséquences sur les dépenses du compte envisageables si des débiteurs importants de notre pays -Zaïre, Nigeria- devaient accéder aux mécanismes de refinancement du compte.

¹ Ainsi, l'incidence favorable des remises de dettes sur le déficit public est-elle partiellement compensée par un impact défavorable sur le besoin de financement de l'Etat et donc des administrations publiques dont on sait qu'il constitue le critère pertinent -reconnu comme tel par le Traité d'Union économique et monétaire- pour juger de la gestion des finances publiques.

B. LE COMPTE DE PRÊTS DU TRESOR A DES ETATS ETRANGERS ET A LA CAISSE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (C.F.D.)

La charge nette de ce compte diminue de 1.040,9 millions de francs pour s'établir à 1.722,1 millions de francs.

• **Les recettes** sont évaluées en progression de 206,4 millions de francs, et s'établissent à 1,260,4 millions de francs.

• **Les dépenses** diminuent de 834,5 millions de francs (après 2.008 millions de francs l'an dernier) et s'établissent à 2.982,5 millions de francs.

Le compte est organisé en deux chapitres dont l'un retrace les prêts aux Etats étrangers et l'autre les prêts à la Caisse française de développement.

S'agissant du premier chapitre, la diminution de ces dépenses traduit d'abord, avec retard, la réduction régulière de l'enveloppe annuelle des prêts sur protocoles conclus entre la France et les Etats étrangers : il faut en effet compter **un délai moyen d'exécution variant entre 3 et 4 ans** entre la signature du protocole et la date du dernier paiement sur ce protocole.

Alors que le montant total des protocoles signés en **1995** a atteint **5.996,15 millions de francs**, le montant des protocoles conclus au titre de **1996** atteindrait 3.350 millions de francs en 1996.

Pour 1997, l'enveloppe de prêts retenue est de 2.900 millions de francs en autorisations de signatures.

L'encours des protocoles se réduit. Il est aujourd'hui de 44 milliards de francs.

Les orientations privilégiées par notre pays en la matière ne sont pas entièrement autonomes.

Nous nous efforçons de sortir d'une logique d'abonnement pour adopter une gestion plus dynamique de notre aide mais nous devons nous conformer aux règles de l'OCDE -règles dites de "consensus"- qui évoluent vers des contraintes renforcées. Celles-ci se traduisent par le renforcement de l'obligation de réserver une fraction de l'intervention à des dons purs et simples -la part de l'élément "don" devant être de 35 % dans les cas ordinaires et de 50 % lorsque sont concernés les pays les moins avancés- et par l'exclusion du champ des interventions de secteurs considérés comme justiciables de financements privés (télécommunications par exemple).

Ce durcissement des règles explique, avec la contrainte budgétaire, l'évolution tendancielle à la baisse des crédits de protocoles.

S'agissant du chapitre retraçant les prêts à la Caisse française de développement, le projet de loi de finances pour 1997 ne lui consacre aucune dotation spécifique, les dépenses devant être couvertes grâce aux reports de crédits de l'année en cours.

IV. UNE EVOLUTION DES COMPTES D'AVANCES LARGEMENT OPTIQUE

En dépit d'une forte progression des dépenses (+ 6 %), le déficit des comptes d'avances se réduirait fortement l'an prochain, passant de 6,6 à 2,1 milliards de francs.

Evolution des crédits de dépenses des comptes d'avances

(en millions de francs)

Désignation de comptes	1996	1.997	Ecart
Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur	14.000,0	14.000,0	0,0
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer	60,0	60,0	0,0
Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	321.880,0	342.170,0	20.290,0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	-	-	-
Avances à des particuliers et associations	93,5	97,0	3,5
Total	336.033,5	356.327,0	20.293,5

Les crédits prévus au titre des dépenses des comptes d'avances représentent 80,5 % du volume des comptes spéciaux du Trésor.

Pour la presque totalité - 96 % -, ils concernent le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités territoriales qui représente donc 77,4 % des dépenses des comptes spéciaux.

**A. LE COMPTE D'AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS
REVENANT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES**

C'est la diminution de la charge nette de ce compte (voir le tableau ci-après) qui explique la baisse du déficit des comptes d'avances par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1996.

Récapitulation des évaluations de recettes et de la charge nette

Désignation des comptes	Evaluation des remboursements			Evaluation de la charge nette		
	1996	1997	Ecart	1996	1997	Ecart
Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur	14.000,0	14.000,0	0,0	40,0	40,0	0,0
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer	20,0	20,0	0,0	40,0	40,0	0,0
Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes,	315.300,0	340.100,0	24.800,0	6.580,0	2.070,0	-4.510,0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	-	-	-	-	-	-
Avances à des particuliers et associations	85,0	84,5	-0,5	8,5	12,5	4,0
Total	329.405,0	354.204,5	24.799,5	6.668,5	2.162,5	-4.506,0

Cependant, cette amélioration est largement optique l'évolution réelle du solde du compte d'avances ayant été réestimée. Cette réévaluation est d'abord le résultat d'un changement portant sur la méthode d'estimation des produits des impositions locales.

Mais, la réestimation du solde réel d'avances est également le résultat d'autres phénomènes.

Le compte devrait enregistrer en 1996 une croissance de ses recettes plus forte que prévu.

Les prévisions révisées pour 1996 et 1997 s'établissent ainsi (hors mesures nouvelles éventuelles du PLF 1997) :

	1996	1997
Avances	322.750	342.170
Recettes	322.100	339.400
Solde du compte d'avance	-650	-2.770

Par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 1996, les recettes réelles seraient supérieures en 1996 d'un montant de 6,8 milliards de francs.

Ce phénomène s'explique par le report de paiement en janvier 1996 accordé en décembre 1995 aux contribuables, qui portait sur une partie des recettes de taxe professionnelle venant à échéance le 15 décembre et par les effets du passage à la méthode de ventilation sur la base des prélèvements réels.

La majoration des recettes réellement encaissées en 1996 due à cette mesure de bienveillance se traduit par une amélioration du solde réellement observé en 1996. Il serait en réalité négatif à hauteur de 650 millions de francs contre une prévision de 6,58 milliards de francs de déficit.

Il s'agit d'une correction très significative qu'il conviendra de garder à l'esprit au moment de l'examen des conditions de l'équilibre budgétaire en 1996.

Une seconde conséquence de cette réestimation est que, derrière l'amélioration apparente du solde de compte d'avances en 1997, se cache une détérioration réelle de son équilibre. Le déficit s'accroîtrait spontanément entre 1996 et 1997, passant de 650 à 2.770 millions de francs.

L'article 12 du projet de loi de finances se traduirait cependant par un léger supplément de recettes par rapport aux évolutions tendanciennes qui permettrait de contenir le déficit à 2.070 millions de francs.

On rappelle que la mesure dont s'agit consiste à modifier le calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises appartenant à un même groupe. Les loyers versés à une entreprise liée, au titre d'immobilisations mises à sa disposition, seraient exclus des éléments pris en compte pour la détermination de la valeur ajoutée du locataire. Cette mesure permettrait de réduire le montant des dégrèvements. Son incidence en 1997 sur les recouvrements de taxe professionnelle est estimée à + 700 millions de francs, ce qui améliore d'autant le solde du compte d'avances aux collectivités locales.

B. LE COMPTE SPECIAL RETRAÇANT LES ACTIONS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES DEPARTEMENTS, DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES D'OUTRE MER

1. Les ressources du compte

Evolution des recettes du compte

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bénéfice de l'IEDOM	100,0	101,6	102,9	100,2	92,2	24,0	17,0
Bénéfice de l'IEDOM			75,0	50,4	33,4	14,0	13,0
Total	100,0	101,6	177,9	150,6	125,6	38,0	30,0

Les recettes du compte se réduisent à une vitesse impressionnante. Elles ne sont plus aujourd'hui qu'à moins du tiers de leur niveau au moment de sa création et s'infléchissent par rapport à 1996 de 21 %.

Un problème particulier

Le maintien du rattachement du compte d'opérations des instituts d'émission d'outre-mer dans les comptes du Trésor apparaît comme une survivance. Sa conformité aux règles d'inspiration communautaire excluant toute participation des banques centrales au financement de l'Etat est douteuse.

La pérennité du rattachement en question est, semble-t-il, remise en question.

Une solution pratique consisterait à y substituer un rattachement aux comptes de la Banque de France.

Conséquence pratique : l'Etat perdrait, de ce fait, une ressource de trésorerie qui s'élevait, pour le compte de l'IEDOM, à 11,8 milliards de francs en 1994 (montant du solde moyen journalier du compte), rémunérée au taux de 2,125 %. Compte tenu du niveau des taux des bons du Trésor, le surcroît net direct de l'opération pour l'Etat s'élèverait à environ 186 millions de francs.

Mais un effet indirect de l'opération doit être signalé : le solde moyen des comptes serait désormais rémunéré au minimum du taux des appels d'offre pratiqué par la Banque de France, ce qui accroîtrait les produits des instituts, leur bénéficiant à due concurrence et ainsi, leurs versements au compte spécial.

Le bilan complet de l'opération pourrait être le suivant :

	Surcoût pour l'Etat (1)	Impact sur les bénéfices des Instituts
IEDOM	186	186
IEOM	- 22,4	- 22,4
Total	163,6	163,6

(1) sur la base d'un taux d'appel d'offres de 3,7 %, d'un taux des bons du Trésor de 3,7 % et du solde moyen journalier des comptes d'opération en 1994⁽¹⁾

(1) Depuis 1995 et jusqu'en 1998, le montant de ce solde est nettement inférieur à celui de 1994 pour une raison exceptionnelle : la convention passée avec la Banque de France portant sur le reversement de la part indue des avances gratuites octroyées par cette institution pour la mise en circulation des signes monétaires dans les DOM et à Mayotte.

S'agissant des produits liés aux opérations de refinancement, leur évolution devrait être négative en 1997 en raison de la baisse du taux de réescompte décidée par le conseil de surveillance des instituts en juin 1996.

Mais, la chute des recettes du compte s'explique pour l'essentiel par un événement accidentel : le plan de reversement de l'indu à la Banque de France aux termes duquel les instituts doivent rembourser, entre 1995 et 1997, 6,4 milliards de francs.

Les instituts assurent en effet, en tant que correspondants de la Banque de France, la mission de gérer la circulation fiduciaire dans les DOM et les TOM. Ils bénéficient à cet effet d'avances gratuites de la part de la banque qui figurent au passif de leurs bilans et à l'actif de celui de la Banque centrale. Or, il est apparu que le montant de la circulation monétaire dans les DOM-TOM était régulièrement inférieur au montant des avances gratuites de la Banque de France. Il fut donc décidé de rembourser à celle-ci, en trois versements, l'excédent des avances.

En 1995 et 1996, l'IEDOM et l'IEOM ont respectivement remboursé de ce fait 208 et 224,6 millions de francs.

La soulte versée en 1997 explique la très forte baisse des recettes du compte pour l'exercice à venir. Les exercices 1996 et 1997 sont donc à tous égards deux exercices exceptionnels pour le compte de soutien aux collectivités territoriales d'outre-mer.

Une fois les effets de la convention avec la Banque de France épuisés, le niveau du solde moyen journalier du compte d'opérations connaîtra une hausse sensible qui, conjuguée à l'amélioration nette des conditions de sa rémunération, devrait entraîner une très conséquente hausse des ressources du compte.

2. Les dépenses

Les dépenses effectuées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon se sont élevées entre 1992 et 1995 à 266,9 millions de francs.

Le volume annuel des dépenses varie considérablement : en 1994, il était en repli par rapport à l'année précédente de 41 % tandis qu'en 1995, il avait presque doublé par rapport à son niveau de 1994.

Ceci manifeste la contingence des interventions du compte qui paraissent soumises davantage qu'à une logique cohérente de développement économique et social aux coups décidés par les circonstances du moment.

Le tableau suivant met en parallèle le montant des crédits disponibles sur le compte et le montant des crédits effectivement dépensés chaque année.

Dépenses du compte

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Crédit de l'exercice	100	101,6	177,9	150,6	125,6
Report de l'exercice précédent		49,7	117,5	169,0	210,7
Montant disponible	100	151,3	295,4	319,6	336,3
Dépenses effectives	25,3	33,5	86,4	108,9	nd
Prélèvement budget général	25	-	40		61
Report sur l'exercice suivant	49,7	117,8	169	210,7	nd

Le décalage persistant entre ces deux données alimente ainsi des reports de plus en plus importants, en dépit des prélèvements opérés périodiquement par le budget général.

Cette situation peu satisfaisante traduit en fait un des problèmes structurels du compte, à savoir une extrême lenteur dans l'engagement des crédits. Selon les informations dont dispose votre rapporteur, il peut s'écouler un délai de trois à quatre années entre l'exercice au titre duquel les crédits sont ouverts sur le compte et celui durant lequel ces mêmes crédits sont effectivement consommés. On mesure ainsi le poids des procédures administratives dans la répartition de ces dotations.

• De même, l'utilisation effective de ces crédits ne semble pas totalement exempte de critiques.

En effet, le compte a normalement pour vocation d'attribuer des fonds à des **organismes publics**, en vue de soutenir des actions de développement agricole, immobilier ou social dans les départements ou territoires d'outre-mer.

Au plan formel, l'obligation de passer par des organismes publics est apparemment respectée, mais on ne peut exclure que ceux-ci jouent, de temps en temps, le rôle "d'intermédiaire" budgétaire.

En outre, le respect des secteurs d'intervention peut s'avérer assez relatif. Des constatations faites par le ministère des finances, il ressort que certaines dotations ont permis de financer des actions dans le domaine de l'artisanat ou de l'hôtellerie, ou même, des dépenses d'équipements portuaires parfois peu utilisés. Sans méconnaître l'intérêt de ces opérations, votre rapporteur relève qu'il s'agit de secteurs qui ne figurent pas dans le champ d'intervention normal du compte.

Votre rapporteur se propose d'approfondir ses investigations sur ce point l'an prochain.

V. ARTICLES RATTACHES :

A. LES ARTICLES RECAPITULATIFS

Ces articles rattachés ont un caractère habituel et constituent le support sur lequel le Parlement se prononce pour voter les comptes spéciaux. Leur commentaire est donc l'objet même du présent rapport.

L'article 46 fixe à 16,577 milliards de francs le montant des services votés apparaissant en 1997 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 47 résume les mesures nouvelles demandées pour 1997 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

Elles représentent 39,989 milliards de francs en autorisations de programme et 36,658 milliards de francs en crédits de paiement.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 48 précise les services votés apparaissant pour les opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, et qui, selon les catégories de compte, se présentent sous la forme de crédit de dépenses ou d'autorisation de découvert.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 49 détermine les mesures nouvelles demandées pour 1997 au titre des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 50 ouvre les mesures nouvelles prévues pour 1997 sur les comptes de prêts, soit 145 millions de francs.

Votre commission vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 51 ouvre des mesures nouvelles prévues pour 1997 sur les comptes de commerce, soit 1 million de francs.

Votre rapporteur vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

B. LES AUTRES ARTICLES RATTACHES

L'article 42 du projet de loi de finances pour 1997 prévoit d'étendre le champ d'intervention du compte d'affectation spéciale n° 902-10 "Soutien de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels" à l'ensemble de l'industrie audiovisuelle.

La deuxième section du compte d'affectation spéciale était jusqu'à présent consacrée au soutien financier de l'industrie **des programmes** audiovisuels.

Il est proposé d'étendre le champ de son intervention à l'ensemble de l'industrie audiovisuelle afin de lui permettre de contribuer à des activités de soutien de cette industrie concourant à la formation, au développement des industries techniques ou des actions assurant la présence française sur les marchés internationaux.

Cette initiative heureuse doit être approuvée.

L'article 43 porte fusion des comptes d'affectation spéciale n° 902-24 et 902-27 et du compte de commerce n° 904-09.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le corps de cette note.

Votre rapporteur vous propose de l'adopter comme tel, sous réserve d'un approfondissement de la réflexion sur l'opportunité de supprimer la faculté de consacrer les dépenses du nouveau compte à des versements au budget général.

L'article 52 qui lui est lié comporte clôture du compte n° 904-09 "Gestion de titres du secteur public".

Votre rapporteur vous propose de l'adopter.

L'article 44 du projet de loi de finances porte création d'un compte d'affectation spéciale intitulé "Fonds pour le logement des personnes en difficulté".

Il comporterait comme recettes principales le produit de la contribution sur les logements locatifs entrant dans le champ d'application du supplément de loyer prévu à l'article L. 441-3 du code de la construction et de l'habitation.

Les dépenses correspondraient à la participation de l'Etat aux fonds de solidarité pour le logement institués par la loi du 31 mai 1990 et à la contribution de l'Etat au Fonds national de l'aide au logement pour l'aide aux associations logement à titre temporaire des personnes défavorisées.

Il serait doté de 450 millions de francs de crédits en 1997 se partageant entre 300 millions de francs d'aide aux fonds de solidarité pour le logement et 150 millions de francs au titre de la contribution de l'Etat au FNAL.

Par rapport aux estimations de recettes réalisées lors de l'instauration de la contribution organisée à l'article 302 bis ZC du code général des impôts, les recettes réellement encaissées en 1996 semblent en retrait pour un montant important : 300 millions de francs contre 525 millions de francs prévus.

L'évaluation de recettes pour 1997 paraît donc un peu optimiste.

En outre, la création de ce compte donne lieu à l'inscription d'une ligne de dépenses "versements au budget général de l'Etat".

Compte tenu de l'objet du compte, de la relative modicité de son volume et de l'organisation du financement des fonds de solidarité pour le logement qui, à côté de la part de l'Etat, retient le principe d'une participation égale à celle-ci des départements, il apparaît souhaitable de supprimer la faculté pour le compte d'opérer des versements au budget général de l'Etat.

Votre rapporteur vous propose ainsi de supprimer le 4ème alinéa du 2° de l'article et d'adopter celui-ci ainsi modifié.

L'article 45 du projet de loi de finances pour 1997 porte création d'un compte d'affectation spéciale n° 902-30 intitulé "Fonds pour le financement de l'accession à la propriété".

L'essentiel de ses recettes proviendrait de la contribution des organismes collecteurs du 1 % logement au financement des aides à l'accession à la propriété telle que modifiée par l'article 29 du projet de loi de finances pour 1997, dont le dispositif a été approuvé sur le fonds par votre commission, non sans quelques précautions d'ailleurs.

En ce qui concerne ses dépenses, elles consisteraient pour l'essentiel à financer les aides non fiscales à l'accession sociale à la propriété.

La création de ce compte a un effet important sur l'évolution du solde des comptes spéciaux du Trésor et donc de la loi de finances. Elle se traduit par une amélioration de ceux-ci à hauteur de 3,5 milliards de francs, différence entre des recettes estimées à 7 milliards de francs et des dépenses limitées à 3,5 milliards de francs. Si le gouvernement l'avait souhaité, il eût probablement été possible de limiter le prélèvement sur les organismes collecteurs du 1 % logement au montant des dépenses réellement prévues quitte à gérer avec moins d'aisance les autorisations de programmes prévues pour 1997.

Votre rapporteur, s'interrogeant toutefois, compte tenu du dispositif de l'article qui prévoit que le compte nouvellement créé bénéficiera des versements des sommes figurant sur le compte d'affectation spéciale n° 902-28, sur les raisons pour lesquelles ce dernier compte n'est pas clôturé, vous propose **d'adopter cet article sans modification.**

L'article 53 comporte **prorogation du compte d'opérations monétaires "opérations de liquidation de l'ancien secteur français de Berlin" (article 53).**

Cette disposition est motivée par la prolongation de certaines opérations au retrait des forces françaises installées à Berlin.

Votre rapporteur vous propose de l'adopter.

*

* *

En conséquence, votre rapporteur vous propose **d'adopter les comptes spéciaux du Trésor et les articles rattachés ainsi modifiés.**