N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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* **1994** ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

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, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnault, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580 et T.A. 66.
Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

I. - BUDGETS CIVILS

A. - Budget général

Affaires étrangères (*Rapporteur spécial : M. Jacques Chaumont*) 5

Affaires sociales, santé et ville :
I - Affaires sociales et santé (*Rapporteur spécial :M. Jacques Oudin*) 23
II - Ville (*Rapporteur spécial : M. Philippe Marini*) 63

Anciens combattants et victimes de guerre (*Rapporteur spécial : M. Auguste Cazalet*) 71

Agriculture et pêche (*Rapporteur spécial : M. Roland du Luart*) 79

Commerce et artisanat (*Rapporteur spécial : M. René Ballayer*) 93

Communication :
Communication audiovisuelle (*Rapporteur spécial : M. Jean Cluzel*) 101
Presse (*Rapporteur spécial : M. Jean Cluzel*) 129

Coopération (*Rapporteur spécial : M. Michel Charasse*) 139

Culture (*Rapporteur spécial : M. Camille Cabana*) 159

Départements et territoires d'outre-mer (*Rapporteur spécial : M. Henri Goetschy*) 171

Economie et budget :
Charges communes (*Rapporteur spécial : M. Claude Belot*) 183
Services financiers (*Rapporteur spécial : M. Michel Manet*) 205

Education nationale - enseignement scolaire (*Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard Delong*) 211

Enseignement supérieur et recherche :
I - Enseignement supérieur (*Rapporteur spécial : M. Jean Clouet*) .. 227
II - Recherche (*Rapporteur spécial : M. Jacques Valade*) 239

Environnement (*Rapporteur spécial : M. Philippe Adnot*) 257

Pages

Equipement, logement et transports :

I - Urbanisme et services communs (*Rapporteur spécial : M. Henri Collard*) 271

II - Transports :

1. Transports terrestres (*Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Masseret*) 279
2. Routes : (*Rapporteur spécial : M. Paul Loridant*) 291
3. Sécurité routière (*Rapporteur spécial : M. Paul Loridant*) 291
4. Transport aérien (*Rapporteur spécial : M. Ernest Cartigny*) .. 307
5. Météorologie (*Rapporteur spécial : M. Ernest Cartigny*) 311

II - Tourisme (*Rapporteur spécial : M. Pierre Croze*) 313

IV - Mer :

1. Marine marchande (*Rapporteur spécial : M. René Régnault*) . 323
2. Ports maritimes (*Rapporteur spécial : M. Tony Larue*) 335

Industrie (*Rapporteur spécial : M. Bernard Barbier*) 343

Postes et télécommunications (*Rapporteur spécial : M. Henri Torre*) 359

Commerce extérieur (*Rapporteur spécial : Mme Bergé-Lavigne*) 375

Intérieur et aménagement du territoire :

I - Intérieur :

• Administration centrale et sécurité (*Rapporteur spécial : M. Paul Girod*) 383

• Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation (*Rapporteur spécial : M. Jacques Mossion*) 397

II - Aménagement du territoire (*Rapporteur spécial : M. Jacques Sourdille*) 417

Jeunesse et sports (*Rapporteur spécial : M. Bernard Pellarin*) 423

Justice (*Rapporteur spécial : M. Alain Lambert*) 435

Logement (*Rapporteur spécial : M. Henri Collard*) 453

Rapatriés (*Rapporteur spécial : M. Henri Torre*) 463

Services du Premier ministre :

I - Services généraux (*Rapporteur spécial : M. Maurice Couve de Murville*) 475

• Fonction publique (*Rapporteur spécial : René Trégouët*) 483

II - Secrétariat général de la défense nationale (*Rapporteur spécial : M. Louis Perrein*) 501

III - Conseil économique et social (*Rapporteur spécial : Mme Paulette Fost*) 509

IV - Plan (*Rapporteur spécial : M. Michel Moreigne*) 513

Travail, emploi, formation professionnelle - Affaires sociales et travail : services communs (*Rapporteur spécial : M. Emmanuel Hamel*) 519

Pages

B. - Budgets annexes

Aviation civile (*Rapporteur spécial : M. Ernest Cartigny*) 537

Imprimerie nationale (*Rapporteur spécial : M. Robert Vizet*) 545

Journaux officiels (*Rapporteur spécial : Mme Paulette Fost*) 551

Ordre de la légion d'honneur et Ordre de la Libération (*Rapporteur spécial : M. Louis Perrein*) 561

Monnaies et médailles (*Rapporteur spécial : M. Michel Sergent*) 569

Prestations sociales agricoles (*Rapporteur spécial : M. Roland du Luart*) .. 575

II. - DEFENSE

Exposé d'ensemble et dépenses en capital (*Rapporteur spécial : M. Maurice Blin*) 583

Dépenses ordinaires (*Rapporteur spécial : M. François Trucy*) 597

III. - AUTRES DISPOSITIONS

Comptes spéciaux du Trésor (*Rapporteur spécial : M. Philippe Marini*) 603

Affaires européennes (*Rapporteur spécial : M. René Trégouët*) 619

Modifications apportées par l'Assemblée nationale aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994 647

Ce volume regroupe l'ensemble des notes synthétiques de présentation des crédits préparées par chacun des rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen de leur budget par la Commission des Finances.

Votre Commission des Finances a souhaité ainsi mettre à la disposition de l'ensemble des sénateurs, avant le début de l'examen particulier de chaque fascicule budgétaire, un volume unique regroupant les éléments d'analyse budgétaire et les principales observations des rapporteurs spéciaux.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LES GRANDES MASSES BUDGETAIRES

1. Mesure d'ensemble

Le budget des Affaires étrangères s'élève à **14.667 millions de francs**, soit une diminution de 258 millions de francs, (- 1,7 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, mais une progression de 422 millions de francs (+ 2,9 %) par rapport au collectif. Encore cette somme ne représente-t-elle que 18,8 % de l'effort budgétaire total concourant à l'action extérieure de la France (prévision 1994).

Cette évolution doit être appréciée compte tenu :

- de la forte hausse des contributions obligatoires aux organisations internationales (forces de maintien de la paix, que le département ne contrôle pas (voir ci-après) ;

- de l'effet change-prix, qui mesure l'incidence des parités monétaires et des variations du pouvoir d'achat. Le budget 1994 repose sur un dollar à 5,50 F. L'effet change stricto sensu est neutre, mais il est combiné à un "effet prix" dans la mesure où la France a l'un des taux d'inflation les plus faibles du monde.

Hors contributions internationales et hors effet change, la hausse est de + 0,13 % par rapport aux crédits régulés de 1993.

Budget des Affaires étrangères 1993
Présentation par nature de crédit

Nature des crédits	Montant (MF) LFI 1993	Montant (MF) LFR 1993	Montant (MF) LFI 1994	Part dans le total 1994	Variation LFI 1994/ LFI 1993	Variation LFI 1994/ LFR 1993
Moyens des services						
(DO-Titre III)	6.966,7	6.870,8	6.843,4	46,7 %	- 1,4 %	- 0,4 %
Interventions publiques						
(DO-Titre IV)	7.480,6	6.932,3	7.464,7	50,9 %	+ 0,2 %	+ 7,6 %
Total DO	14.447,3	13.803,1	14.308,1		- 0,9 %	+ 3,6 %
Dépenses en capital						
(Titres V et VI)						
C.P.	477,6	442	358,8	2,4 %	- 25 %	- 19 %
(A.P.)	(523)	(425)	(428)	(100 %)	- 18 %	+ 0,7 %
Total (DO + CP)	14.924,9	14.245,1	14.667	100 %	- 1,7 %	+ 2,9 %

D.O. : dépenses ordinaires ; C.P. : crédits de paiement ; A.P. : autorisations de programme

Mesures	Montant (MF)
Budget MAE 1993	14.924,9
+ Mesures acquises	+ 459,8
+ Mesures nouvelles Titre III	- 99,7
+ Mesures nouvelles Titre IV	- 499,2
+ variation des crédits de paiement Titres V et VI	- 118,8
Budget MAE 1993	14.667

Evolution du budget des affaires étrangères

	1990	1991	1992	1993	1994	1994/ 1990
Budget global	11.858	13.074	14.094	14.925	14.667	+ 23,7 %
Crédits "opérationnels", aide culturelle, aide au développement	2.771	3.160	3.349	3.530	3.156	+ 13,9 %

2. Répartition des crédits

Budget des Affaires étrangères 1994
Ventilation des crédits par action

Actions	Montant 1993 LFI (MF)	Montant 1994 LFI (MF)	Part dans le total 1994	Variation 1994/1993
FONCTIONNEMENT				
01 Administration centrale	1.354,6	1.296,8	8,8 %	- 4,2 %
02 Services à l'étranger	3.474,7	3.273,1	22,3 %	- 5,8 %
Sous-total fonctionnement	4.829,3	4.569,9	31,1 %	- 5,4 %
BUDGET D'INTERVENTIONS				
03 Relations culturelles	5.463,5	5.102	34,8 %	- 8,3 %
04 Actions de politique internationale	3.222,0	3.583	24,4 %	+ 11,2 %
05 Assistance et solidarité	224,6	234,7	1,6 %	+ 4,5 %
06 Traitement et communication de l'information	305,9	307,3	2,1 %	+ 0,4 %
07Recherche	879,7	869,9	5,9 %	- 1,1 %
Sous-total interventions	10.095,7	10.097,1	68,9 %	
TOTAL	**14.925**	**14.667**	**100 %**	**- 1,7 %**

B. LES MOYENS DES SERVICES

1. Evolution générale

L'essentiel de l'augmentation du budget des affaires étrangères pour 1994 provient des dépenses de fonctionnement. Le détail des évolutions s'établit comme suit :

Administration centrale		Services à l'étranger	
Mesures acquises	- 10,2	Mesures acquises	+ 24,3
Situation des personnels	+ 7,4	Adaptation des réseaux ..... (dont 214 emplois supprimés)	- 42,2
Organisation des services	+ 14,5	Situation des personnels	+ 20,3
Transfert Coopération	+ 1,4	Organisation des services	- 17,7
Ajustement aux besoins	+ 9,1	Ajustement aux besoins ..... (dont effet prix-change : - 95,5MF)	- 90,1
Economies sur fonctionnement	- 2,1	Transferts entre titres	+ 2,4
Divers	+ 4,6	Economies sur fonctionnement	- 43,4
Dépenses en capital	- 7,8	Dépenses en capital	- 55
TOTAL	**- 57,8**	**TOTAL**	-201,5

2. Le personnel

Au total, les frais de personnel représentent 3.824 millions de francs, soit 26 % du total du budget. Ils diminuent de 129 millions de francs, soit 3,3 %, sous l'effet d'une importante mesure de réorganisation des services.

Les dépenses se répartissent comme suit :

Dépenses de personnel

(en millions de francs)

	1993	1994
Rémunérations administration centrale	404	412
Indemnités administration centrale	97	102
Rémunérations services à l'étranger	2.380	2.251
Indemnités services à l'étranger	105	111
Rémunérations et établissements culturels	427	399
Indemnités établissements culturels	4	4
Pensions	387	396
Charges sociales	146	146
Autres	3	4
TOTAL	**3.953**	**3.824**

Cette évolution est liée à deux effets.

a) Une diminution sensible des effectifs

Le projet de loi de finances pour 1994 comprend 141 suppressions d'emplois, compensées par 17 créations à l'administration centrale, soit au total 124 suppressions nettes, correspondant à une baisse de 1,40 % des effectifs.

L'application de la norme horizontale de réduction d'emplois de 1,5 % aurait conduit à une suppression nette de 138 emplois extrêmement pénalisante pour un ministère qui a connu une érosion quasi constante de ses effectifs depuis cinq ans. Le département s'est donc engagé dans la voie d'une réorganisation progressive de ses services à l'étranger. Cette réorganisation prend place dans un programme quinquennal (1994-1998) baptisé *"schéma d'adaptation des réseaux diplomatique, consulaire et culturel"*. Le budget 1994 constitue donc la première année d'application. L'idée générale est de limiter le nombre d'emplois d'exécution des personnels expatriés, et de recourir davantage à des personnels recrutés sur place, ce qui représente un coût financier beaucoup moins élevé.

En dehors de son aspect purement budgétaire, cette politique apporte des possibilités d'emplois aux ressortissants français résidant sur place, notamment aux conjoints d'agents. De surcroît, la place et le rôle des agents expatriés se trouvent renforcés.

Evolution des effectifs

	1990	1991	1992	1993	1994
Administration centrale	2.877	3.012	2.988	2.988	3.048
Services diplomatiques, consulaires et culturels	5.124	5.122	5.067	5.124	4.970
Etablissements culturels	2.774	1.082	1.059	1.059	1.029
Total	10.775	9.216	9.114	9.171	9.047

Evolution des effectifs en 1994

	Suppressions	Créations	Solde	Total 1994
Administration centrale	132	192	60	3.048
Services diplomatiques, consulaires et culturels	217	63	- 154	4.970
Etablissements culturels	30	--	- 30	1.029
Total			- 124	9.047

b) Les autres mesures financières

Les modifications sensibles touchant la politique du personnel, en cours depuis quelques mois seront accélérées en, 1994.

• *Réforme du système des majorations familiales*

L'objectif du Département est de supprimer l'actuelle hiérarchie des majorations familiales selon les cadres. Le montant des majorations familiales des agents de catégorie C augmentera en moyenne de 70 % tandis que celui versé aux agents de catégorie A sera réduit de 15 %.

• *Redéfinition du niveau des majorations familiales*

Il existe aujourd'hui 11 ensembles de pays bénéficiant de niveaux de majorations familiales différents. L'objectif est de reclasser les pays en 7 ensembles plus homogènes.

• *Rémunération en période de congés*

L'objectif est d'aligner les conditions de rémunération des agents A et B sur celles, plus favorables, des agents de catégorie C et des enseignants, qui perçoivent pendant cette période 100 % de leurs émoluments (suppression progressive des abattements sur l'indemnité de résidence et sur les majorations familiales).

• *Réduction des temps de séjour*

Les temps de séjour dans certains pays sont diminués (ex : Amérique du Nord, Algérie, de 30 mois à 20 mois...).

• *Majoration des indemnités d'établissement*

Dégressivité de l'indemnité de résidence après 6 ans de séjour.

c) Les modifications de structure et de gestion

• *L'expérimentation de 1990*

A partir de 1990, de nouvelles méthodes de gestion avaient été définies et mises en place de façon expérimentale dans six unités pilotes.

Les six unités choisies : trois ambassades, Dakar, Rabat et Bucarest et trois services de l'administration centrale ont défini des projets de services. Il s'agissait, pour les postes, d'amélioration du système informatique et de la circulation de l'information, de déconcentrer les procédures de recrutementl ocal ainsi que certaines procédures budgétaires. A l'administration centrale, les actions ont porté sur la

documentation, l'informatique et la bureautique, et la gestion des ressources humaines.

Ces actions ont fait l'objet d'une évaluation en 1992. Il a eté décidé au vu de cette évaluation de poursuivre et d'étendre l'expérience de globalistion de certains crédits qui avait été menée à Dakar et Bucarest à quinze postes diplomatiques et consulaires.

• *La "réforme du quai d'Orsay"*

En avril 1993, le ministre a confié à M. Jean Picq par lettre une mission de réflexion et de proposition sur le rôle et le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères, lui demandant de présider un comité d'évaluation et de proposition, composé de diplomates de carrière et de personnalités extérieures qualifiées.

Les orientations de la réforme sont au nombre de quatre :

① mieux utiliser le réseau diplomatique et consulaire ;

② mobiliser davantage les agents du Département autour d'une politique ;

③ assurer une meilleure coordination entre les services, grâce à une réorganisation du Département ;

④ restaurer la mission de souveraineté du ministère des Affaires étrangères dans l'Etat.

La réorganisation des structures du département est en cours, et sera effective dès que le décret en Conseil d'Etat et les arrêtés ministériels nécessaires seront publiés au Journal Officiel, c'est-à-dire dans la première quinzaine de novembre

3. Les autres dépenses de fonctionnement

Hors personnel, les moyens de fonctionnement des services sont stabilisés et se montent à 3.019 millions de francs. La plupart des crédits se trouvent pratiquement reconduits. Les évolutions plus significatives affectant :

• dans les moyens des services :

- les dépenses de matériel et de fonctionnement courant des postes à l'étranger (- 41,3 millions de francs, soit - 15 %) ;

- les frais de déplacement des postes à l'étranger (+ 3,5 millions de francs, soit + 2,8 %) ;

- les dépenses de télécommunications (+ 6 millions de francs, soit + 12,7 %) ;

• dans les subventions aux établissements publics sous tutelle :

- l'OFPRA (office français pour la protection des réfugiés et apatrides) : les crédits sont fixés à 107,6 millions de francs (contre 106 millions de francs en 1993) ;

- l'OUCFA (office universitaire et culturel français pour l'ALgérie) : les crédits sont fixés à 65,6 millions de francs (contre 57,6 millions de francs en 1993) ;

- la subvention à l'AEFE (agence pour l'enseignement français à l'étranger augmente modérément : les crédits sont fixés à 1,33 milliard de francs, en hausse de 2,1 % (voir ci-après).

- le centre de conférences internationales de Paris : la dotation générale des crédits est reconduite à 32,5 millions de francs.

3. Les investissements

Pour les immeubles diplomatiques et consulaires à l'étranger, l'effort exceptionnel consenti en 1993 pour financier les nombreuses ouvertures d'ambassades, notamment en ex-URSS, ne sera pas poursuivi en 1994 même si de nouveaux et importants besoins sont créés par la perspective de transfert des capitales de la RFA (Bonn-Berlin) et du Nigéria (Lagos-Abuja). Toutefois, le niveau de l'enveloppe prévue est honorable par rapport à celui des années 1991 et 1992.

Simultanément, un effort significatif est consenti en 1994 pour les établissements d'enseignement à l'étranger, à la fois pour la rénovation d'un patrimoine existant vieillissant mais également pour préparer l'ouverture ou le développement de nouveaux lycées ou écoles (Francfort, Singapour, Ankara...).

Il est précisé, par ailleurs, qu'il n'est pas prévu de dotation budgétaire en LFI 1994 pour le chapitre 57-10, article 50 (logements de fonction à l'étranger) abondé par le fonds de concours logement en cours de gestion.

En outre, la subvention de fonctionnement au centre de conférences internationales de Paris est reconduite, à 32,3 millions de

francs. Les travaux et études ont été interrompus en 1993, en raison de difficultés administratives et financières du projet. L'avenir du centre de conférences devrait faire l'objet d'un examen interministériel avant la fin de l'année.

Autorisation de programme
Dotation en lois de finances initiales
des chapitres et articles d'investissement immobilier de 1990 à 1994

(en millions de francs courants)

	1990	1991	1992	1993	1994
Chapitre 57.10-11 : Administration centrale	115	70	60	90	50
Chapitre 57.10-30 : Services diplomatiques et consulaires ..	155	148	160	289	183
Chapitre 57.10-60/90 : Etablissements d'enseignement, instituts et centres culturels	50	70	140	93	152

II - OBSERVATIONS SUR LES ACTIONS DU MINISTERE

1. Les contributions internationales

a) Evaluation

Toutes contributions confondues, contributions obligatoires, bénévoles et contributions aux organismes de recherche, la participation de la France aux organisations internationales s'élève à 3.872,9 millions de francs, soit 26,4 % du total du budget. L'ensemble progresse de + 11,5 % par rapport à 1993, soit + 394 millions de francs...

Ces contributions se répartissent comme suit :

Détail des contributions du ministère aux organisations internationales

(millions de francs)

	Organisations non scientifiques	Organisations scientifiques	Total	Variation 1994/1993
Contributions obligatoires .	2.432,9.	840	3.272,9	+ 17,8 %
Contributions volontaires ..	599,6	0,4	600	- 13,8 %
Total	**3.032,5**	**840,4**	**3.872,9**	**+ 11,5 %**

En 1994, la France contribue à titre obligatoire à plus de 100 organisations internationales (non scientifiques) pour des contributions qui s'échelonnent entre 539 millions de francs (forces d'interposition de l'ONU en Somalie) et quelques milliers de francs (Commission internationale pour l'épreuve des armes à feu portatives). La France contribue également, à titre bénévole, à 60 organisations internationales. Le montant des contributions volontaires reste cependant relativement faible et de surcroît accuse une diminution sensible. Cette évolution est particulièrement regrettable dans la mesure où la France est membre permanent du Conseil de sécurité. Ce rôle a des effets multiplicateurs très importants. Il serait souhaitable que la France puisse se hausser au rang des premières contributions, ce que la Grande-Bretagne a toujours réussi à faire.

Les principales contributions en 1993 s'établissent comme suit (en millions de francs) :

Principales contributions internationales - hors recherche 1993

(en millions de francs)

Contributions obligatoires	1993	Contributions bénévoles	1994
ONU	337	PNUD (programme des Nations Unies pour le développement)	337
FORPRONU (Yougoslavie)	217	UNREF (Haut Commissariat aux Réfugiés)	56
Conseil de l'Europe	155	UNICEF	55
ONUSOM (Somalie)	539	Programme alimentaire mondial	27,5
OTAN	153	Centre International pour l'Enfance	23
ONUMOZ (Mozambique)	153	FNUDI (Fonds des Nations Unies pour le Développement)	12
FAO (agriculture et alimentation)	132	UNRWA (réfugiés Palestine)	17
OMS (santé)	114		
OCDE	100		

b) Observations

• Le poids des contributions internationales, qui est supérieur aujourd'hui au quart des crédits du Département confère une **rigidité croissante** au budget des affaires étrangères, qui se transforme progressivement en simple budget de redistribution.

Evolution des contributions internationales dans le budget des Affaires étrangères

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993	1994
Contributions obligatoires	2.277	2.335	2.755	2.778	3.273
Part dans le budget	19,2 %	17,8 %	19,5 %	18,7 %	22,3 %
Contributions bénévoles	514	543	645	696	600
Part dans le budget	4,3 %	4,1 %	4,5 %	4,7 %	4,1 %
Total contributions	2.791	2.878	3.400	3.474	3.873
Part dans le budget	23,5 %	21,9 %	24,1 %	23,4 %	26,4 %

• Cette évolution provient principalement du **coût d'emploi des forces de maintien de la paix.**

La charge financière des **opérations de maintien de la paix** est devenue particulièrement lourde pour la France, premier contributeur en hommes à ces opérations :

- en termes de contributions au budget des Nations Unies,la charge augmente spectaculairement : les Nations Unies dépenseront en principe 3.800 millions de dollars en 1993 contre 1.593 millions de dollars en 1992 et 582 millions de dollars en 1991. Les opérations de maintien dela paix sont financées par des contributions obligatoires, déterminées en fonction d'un barème spécial. Notre quote-part est aujourd'hui fixée à 7,61 %. Cette charge représenterait pour la France 290 millions de dollars en 1993, soit 1.600 millions de francs contre 852 millions en 1992.

En termes de participation directe aux opérations, les Etats contributeurs de troupes font l'avance des frais et sont remboursés en fonction de taux préétablis (environ 900 dollars US par homme et par mois). Les remboursements que nous obtenons ne couvrent que très partiellement les frais engagés (35 % du coût environ).

Au total (contributions obligatoires + troupes), le coût global pour la France de sa participation aux opérations de maintien de la paix pourrait s'élever en 1993 à 4,2 milliards de francs, supporté en partie par le ministère de la Défense (2,6 milliards de francs), en partie par le ministère des Affaires étrangères (1,6 milliard de francs sous forme de contributions obligatoires).

Le Gouvernement a engagé une réflexion pour contenir et réduire, dans la mesure du possible, le coût du maintien de la paix pour la France qui a atteint les limites de ses capacités contributives : la fin de la mission de l'APRONUC au Cambodge et le retrait de la France de

l'ONUSOM II en Somalie, prévu pour le début de l'année prochaine, participeront de cet effort de maîtrise des coûts.

• Cette évolution rend la France particulièrement **sensible** aux différents éléments favorisant **la crise financière du système onusien**, notamment la carence des gros contributeurs.

Les Etats-Unis assurent 25 % du budget ordinaire et 30,39 % du budget opérationnel des forces de maintien de la paix. Le plan de rattrapage des arriérés s'est opéré à un rythme inférieur aux prévisions. Au 30 juin 1993, 48 % des arrièrés sont d'origine américaine.

L'ex-URSS qui était -jusqu'en 1990 inclus- un contributeur très ponctuel, ne s'est acquittée de quasiment aucune contribution en 1991 et la Russie -qui lui succède dans ses obligations financières- a effectué ses versements de manière irrégulière (15 % des arriérés sont dûs par la Fédération de Russie). Compte tenu de l'importance de sa quote part (9,41 % au budget de l'ONU et de la plupart des institutions), c'est à un **déficit supplémentaire de l'ordre de 10 % que les organisations du système des Nations Unies doivent faire face.**

Une rationalisation des financements des Nations Unies vient d'être proposée par un groupe d'experts, co-présidé par MM. Volcker et Ogata et auquel a participé M. Raymond Barre. Les suggestions avancées concernent :

① Le prélèvement d'intérêts sur les retards de paiement;

② La mise en place d'un budget unique pour les opérations de maintien de la paix, qui risquerait de diluer la lisibilité des différents programmes et leur contrôle ;

③ La révision du barème des contributions, actuellement calculé en fonction des données économiques des dix dernières années, qu'il faudrait ajuster aux réalités les plus immédiates : le Japon et certains Etats du Golfe verraient leur part majorée, tandis que celle de la Russie diminuerait.

2. Les actions en directions des Français de l'étranger

a) L'enseignement français à l'étranger

L'enveloppe globale consacrée à l'enseignement français à l'étranger - hors alliances françaises - représente 1,4 milliard de francs, soit 9,5 % du budget total, en augmentation de 1,8 %. Cet enseignement est pour l'essentiel dispensé par l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (1,3 milliard de francs). Il faut également noter le rôle de l'office

universitaire et culturel français pour l'Algérie (doté de 65,6 millions de francs).

Le fonctionnement de l'Agence pendant ses deux années et demie d'existence méritait que soit dressé un état des lieux et des propositions envisageant toutes les solutions possibles. Cette mission a été confiée à un diplomate de haut rang, qui a consulté très largement les usagers et les partenaires de l'Agence, en associant les sénateurs représentant les français établis hors de France.

Le rapport de l'ambassadeur Contenay a été remis le 30 juin, et certaines de ses options font actuellement l'objet d'une xamen complémentaire.

Parmi les mesures prévues pour 1994 afin d'améliorer le fonctionnement du réseau scolaire français à l'étranger, figurent trois augmentations importantes de crédits concernant :

- les investissements de l'Etat (titre V),les autorisations de programme passant de 18 millions de francs à 102 millions de francs et les crédits de paiement, de 19 millions de francs à 74 millions de francs ;

- l'aide à l'investissement (titre VI) pour les établissements privés, qui passe de 10 millions de francs à 15 millions de francs ;

- les bourses scolaires qui s'accroîtront de 19 millions de francs.

b) L'assistance aux Français de l'étranger

Les crédits atteignent 115 millions de francs (soit + 15,8 % par rapport à 1993). C'est l'une des plus forte hausse du budget 1994. Ces crédits sont répartis comme suit :

Assistance aux Français de l'étranger
(millions de francs - chiffres arrondis)

Rubriques	Chapitre	1992	1993	1994
- Assistance aux Français en difficulté	46.94 art. 11	75,7	78,71	91,69
- Subventions aux organismes d'aide et d'assistance	46.94 art. 12	3,18	3,18	3,18
- Fonds de secours-aides exceptionnelles	46.94 art. 13	0,56	0,46	1,46
- Sécurité des français à l'étranger	46.94 art. 14	2,4	1,86	2,05
- Entretien des cimetières français	46.94 art. 15	1,8	1,8	2
- C.S.F.E.	46.94 art. 20	7,2	8,80	10,11
- Emploi et formation professionnelle des français à l'étranger	46.94 art. 31	2,3	3,28	3,28
- Accueil et information des français à l'étranger (A.C.I.F.E.)	46.94 art. 32	2,88	2,79	3
Total		**95,9**	**100,9**	**115,8**

3. Les interventions internationales

a) Mesure générale

Les crédits d'intervention de l'action culturelle - aide au développement, tous crédits confondus, se montent à 3,15 milliards de francs, soit 23,7 % du total, en diminution de 10,5 % par rapport à la loi de finances initiale de 1993. Par rapport aux crédits régulés, le projet de budget fait apparaître une hausse de 2 %. La plupart des postes subbissent une régulation de 15 % par rapport à la loi de finances initiale de 1993.

Par rapport au collectif 1993, les mesures nouvelles suivantes ont été retenues :

+ 20 millions de francs pour tenir compte des engagements à prendre au Sommet francophone de l'Ile Maurice et de l'organisation des Jeux de la francophonie ;

+ 33,45 millions de francs en faveur de l'action audiovisuelle extérieure ;

+ 12,75 millions de francs pour renforcer des actions culturelles, scientifiques et techniques dans des domaines et des pays prioritaires ;

+ 10 millions de francs pour un programme de coopération éducative renforcée au Maroc.

b) La direction de la communication reste une direction centrale dans le département avec un budget de 933 millions de francs en 1993, et 829 millions de francs après régulation.

Trois orientations principales figurent dans le projet de loi de finances pour 1994 :

- une diminution de la subvention à Radio France International (477 millions de francs en 1993, 464,7 millions de francs en 1994), alors même que le budget de la loi de finances initiale connaît une augmentation sensible en raison du remboursement des exonérations de redevance ;

- une augmentation de la subvention à Canal France International (65,9 millions de francs en 1993, 76 millions de francs en 1994), et à TV5 (128 millions de francs en 1993, 133,6 millions de francs en 1994). TV5, télévision francophone par satellite a été marquée en 1993par le passage à 24 heures quotidiennes ;

- la diffusion de France 2 au Maghreb progresse. Elle est correcte en Algérie et en Tunisie, en revanche, un changement de satellite rend la perception plus difficile au Maroc.

c) La coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale reste un volet important, mais la dotation est ramenée de 488 millions de francs à 463 millions de francs en 1993, puis 405 millions de francs en 1994

La diminution constante des dotations en direction des pays d'Europe centrale et orientale a pu nuire à la crédibilité de l'action de l'Etat dans cette région. L'ouverture des ambassades doit s'accompagner d'une augmentation substantielle des crédits de fonctionnement afin de permettre au personnel d'être véritablement opérationnel et d'engager des dépenses d'intervention.

La MICECO (Mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale) ne sera pas reconduite en 1994. L'accent devrait être porté désormais moins sur la coordination interministérielle que sur la coordination institutionnelle, notamment avec les Communautés européennes).

Action de coopération en Europe centrale et orientale

(millions de francs)

1990 LFI	1991 LFR	1992 LFI	1993 LFI	1993 LFR	1994 LFI
618	547	488	465	402	405

d) Les autres interventions

- les interventions de politique internationale

Il s'agit pour l'essentiel du fonds d'urgence humanitaire. Cette nouvelle forme de diplomatie est moins soutenue que par le passé : 120 millions de francs en 1994 contre 130 millions en 1993.

- des moyens d'interventions traditionnels tels que l'assistance militaire paraissent délaissés, malgré une volonté de réorienter les actions du département (Turquie, Liban, Cambodge). Le seuil critique risque d'être franchi en 1994.

Crédits d'assistance militaire
Loi de finances initiale

(en millions de francs)

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
158	138	133	119	109,7	108	101

4. Observations générales

La politique bilatérale est désormais doublée par une politique communautaire active.

Les dépenses internationales de la Communauté se montent à près de 28 milliards de francs. Compte tenu de la part française dans le financement de la Communauté, les contributions que la France versera à la Communauté pour mener une politique internationale représentent 5,3 milliards de francs en 1994, soit plus du tiers du budget des affaires étrangères.

Votre rapporteur n'a pas cessé depuis quatre ans de mettre en relief cette émergence d'ordre budgétaire et d'ordre politique. Pour la première fois cette année, le Département semble prendre en considération ce découplace, comme en témoigne l'orientation annoncée en Europe de l'Est, qui insiste sur la coordination interministérielle : *"la part très importante que la France prend au budget communautaire de coopération sur l'Est -2 milliards de francs au regard de 400 millions de francs consacrés à la coopération bilatérale- justifie que cette politique de liaison avec les institutions multilatérales soit activement poursuivie"*.

Dépenses internationales de la Communauté
(hors prêts - en millions d'écus) - Crédits d'engagement

(en millions d'écus)

	1990	1991	1992	1993	1994 (APB)
Aide alimentaire	506	656	486	574	583
Asie, Amérique latine	403	468	553	634	643
Méditerranée	257	327	419	408	424
Autres actions P.V.D.	188	381	451	627	642
Europe de l'Est	500	1.175	1.463	1.573	1.573
Autres	-	587	-	294	308
Total	1.834	3.594	3.372	4.110	4.173

Comparaison dépense nationale - dépense communautaire dans le domaine international

(en francs)

	1990	1991	1992	1993	1994 (APB)
Total actions CEE *(millions d'écus)*	1.834	3.594	3.372	4.110	4.173
Total action CEE *(milliards de francs)*	12,67	25,08	23,1	27,54	27,96
Part française (1)	2,47	5,04	4,12	5,04	5,31
Budget des affaires étrangères	11,86	13,07	14,09	14,92	14,66
Crédits d'intervention (2) ..	3,11	3,50	3,81	3,99	3,59

(1) 19,5 % en 1990 - 20 % en 1991 - 19,4 % en 1993 - 18,6 % en 1993 - 19,3 % en 1994.

(2) tous crédits confondus, sauf contributions internationales.

(3) conversion 1 écu = 1990 : 6,91 F ; 1991 : 6,98 F ; 1992 : 6,85 F ; 1993 : 6,70 F ; 1994 : 6,70 F.

AFFAIRES SOCIALES, SANTÉ ET VILLE

I - AFFAIRES SOCIALES ET SANTE

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

Confronté à une dégradation sans précédent de la situation financière des régimes sociaux, le Gouvernement de M. Edouard Balladur a engagé, dès le printemps 1993, **un courageux effort de redressement dont le budget des Affaires sociales pour 1994 constitue l'un des éléments.**

Cet effort, qui contraste singulièrement avec l'inertie antérieurement constatée en ce domaine, est une première étape dans la réalisation des inévitables réformes visant à garantir la pérennité des régimes obligatoires de sécurité sociale. Or, ceux-ci doivent faire face à **une conjonction inédite de facteurs défavorables,** à savoir :

- d'une part, l'évolution insuffisamment maîtrisée de leurs dépenses ;

- d'autre part, les effets négatifs du ralentissement de l'activité économique.

La sauvegarde de notre système de protection sociale passe donc nécessairement par la réaffirmation, au sein même de son fonctionnement quotidien, de la contrainte financière et des impératifs de gestion.

A cette fin, il convient prioritairement :

- **de mettre fin aux divers abus et gaspillages officiellement constatés dans notre système de santé ;**
- **de corriger les insuffisances des procédures et des instruments comptables actuellement utilisés ;**
- **d'engager l'inéluctable mutation des organismes sociaux.**

I - UN COURAGEUX EFFORT DE REDRESSEMENT

A. UNE SITUATION FINANCIERE SANS PRECEDENT

En l'absence de réunion officielle de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1992 à juin 1993, la situation financière de la sécurité sociale et, plus particulièrement, du régime général des salariés du commerce et de l'industrie, avait fait l'objet d'une première évaluation par :

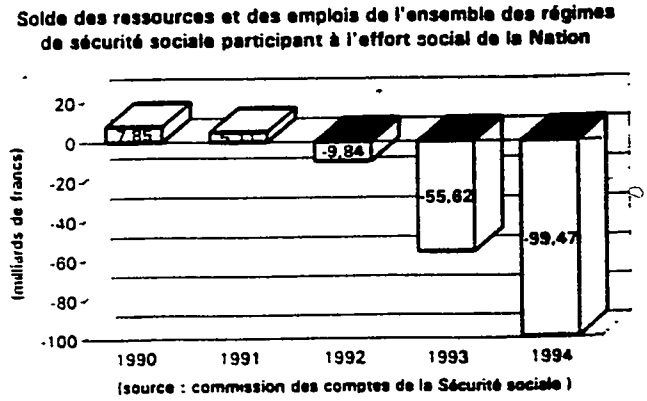
- **la commission des Finances du Sénat** dans le cadre de son audit des Finances publiques de la France ;
- **la commission d'évaluation de la situation économique et financière de la France conduite par M. Raynaud,** procureur général près de la Cour des Comptes.

Les conclusions concordantes de ces travaux ont principalement mis en évidence que **le déficit annuel du régime général et son déficit cumulé pourraient atteindre, respectivement, 60 et 100 milliards de francs à la fin de l'année 1993.**

(milliards de francs)	Commission des Finances *(Avril 1993)*	Commission Raynaud *(Mai 1993)*	Commission des comptes de la Sécurité social *(Juin 1993)*
Déficit annuel (solde des opérations courantes)	58,8	56-62	59,4
Déficit cumulé (besoin de financement)	100	100	100

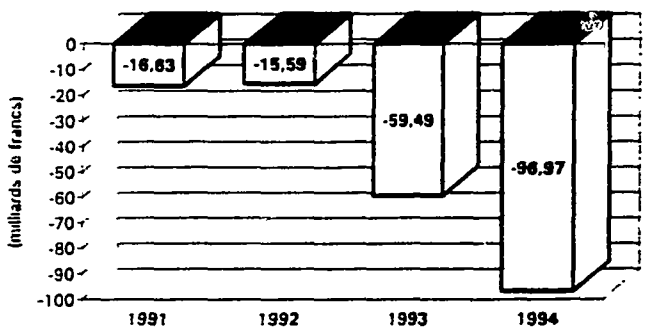
Comme l'atteste le tableau ci-dessus, ces évolutions extrêmement préoccupantes ont été malheureusement confirmées par **la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport officiel de juin 1993.**

Elaborées à législation constante au 1er avril 1993, et sur la base des hypothèses économiques définies par la commission des comptes de la Nation en juin dernier, les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale confirment la dégradation continue de la situation financière de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale. Déjà déficitaires de 2,9 milliards de francs en 1991 et de 9,8 milliards de francs en 1992, ces régimes enregistreraient ainsi un solde négatif de 55,6 milliards de francs en 1993 et de 99,5 milliards de francs en 1994.



Pour le seul régime général des salariés, les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale font apparaître une diminution de son "fonds de roulement" de 59,5 milliards de francs en 1993 (dont 5,4 milliards de francs de frais financiers) et de 97 milliards de francs en 1994 (dont 10 milliards de francs de frais financiers).

Déficit (variation du fonds de roulement) du régime général

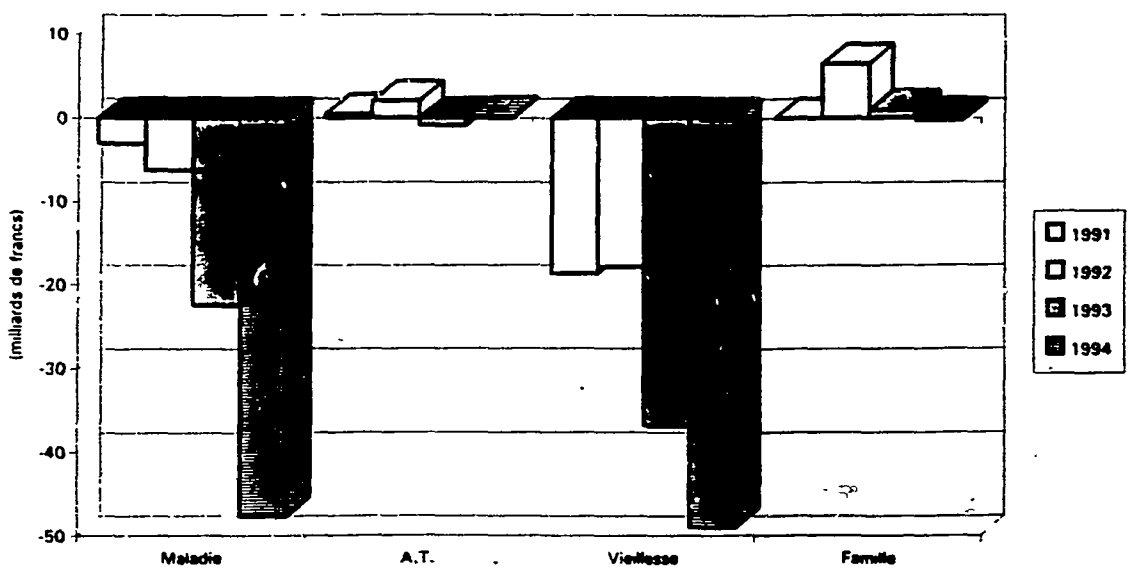


(source : commission des comptes de la Sécurité sociale)

Au total, **le déficit cumulé du régime général atteindrait 100 milliards de francs au 31 décembre 1993 et 197 milliards de francs au 31 décembre 1994.**

L'aggravation constatée de la situation financière du régime général recouvre, toutefois, une situation contrastée selon les différents risques.

Solde (variation du fonds de roulement) des différentes branches du régime général



Le déficit de l'assurance maladie passerait ainsi de 22,5 milliards de francs en 1993 à 47,8 milliards de francs en 1994. Celui de l'assurance vieillesse, soit 37 milliards de francs en 1993 et 49 milliards de francs en 1994, continuerait à se dégrader rapidement. Enfin, le solde de la branche famille, encore positif en 1993 (1 milliard de francs), deviendrait légèrement négatif en 1994 (- 300 millions de francs).

Il convient, toutefois, de rappeler que ces prévisions ont été établies en juin dernier sur la base d'une progression estimée à + 1,8 % des cotisations reçues par les URSSAF. Selon les dernières données actuellement disponibles, cette progression ne s'établirait plus aujourd'hui qu'à + 0,8 %.

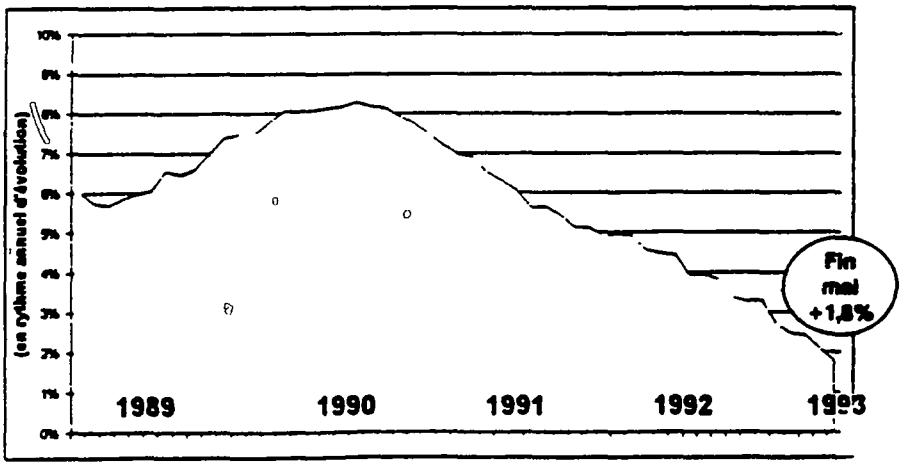
Cette situation financière dégradée résulte de la conjonction :

- du rythme, toujours soutenu, de progression des dépenses sociales, particulièrement en ce qui concerne la branche vieillesse et la branche maladie **qui progressent à un rythme annuel moyen d'environ 8 % au cours de la période 1981 - 1992** (*1*) ;

- des effets défavorables de la récession économique sur l'évolution de la masse salariale et des recettes de cotisation, comme le démontre le graphique ci-dessous :

ÉVOLUTION DES COTISATIONS REÇUES PAR LES URSSAF

EN MÉTROPOLE



L'indicateur du rythme annuel des encaissements reçus par les URSSAF en métropole, est élaboré par la *direction de la sécurité sociale* à partir du retraitement des encaissements mensuels bruts de l'ACOSS. Ils recouvrent les cotisations du secteur privé (non salariés compris), et certains encaissements du secteur public (essentiellement des cotisations d'assurance maladie), soit plus de 83 % du total des cotisations du régime général. Fin 1992, les encaissements ont progressé à un rythme annuel de 3,3 %, ce qui correspondrait à une évolution de l'assiette des cotisations de 3,0 %. Dès janvier 1993, le rythme d'évolution de ces encaissements tombait à 2,7 %.

source : direction de la sécurité sociale (DEES)

1. Toutefois, et pour la première fois depuis 1945, on pourrait observer en 1993 un ralentissement de la croissance de la demande de soins de santé et des dépenses de médecine ambulatoire

En d'autres termes, *«la situation à laquelle les responsables de la sécurité sociale sont confrontés n'a guère de précédent (...) Certes, du point de vue de l'assiette des cotisations, la situation prévue pour 1993 et 1994 ne semble pas être absolument sans précédent. Elle n'est est pas moins d'autant plus difficile qu'elle intervient après une période durant laquelle les mesures de redressement des comptes sociaux ont été différées, entraînant notamment pour le régime général, l'accumulation d'importants besoins de financement non satisfaits.»* (1)

Or, le plafond des avances que la Caisse des dépôts et consignations peut normalement accorder à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) (2) dans le cadre de la convention du 18 juin 1980 ne pouvant excéder 11,7 milliards de francs, celles-ci ont été bientôt insuffisantes pour permettre d'assurer la continuité des paiement du régime général. L'ACOSS a donc dû faire appel, durant la presque totalité de l'année 1993, à des avances exceptionnelles du Trésor.

B. LA SAUVEGARDE DE LA PROTECTION SOCIALE

L'ampleur des déficits prévus pour 1993 et 1994 appelait d'énergiques mesures de redressement. Le gouvernement de M. Edouard Balladur s'est donc résolu à l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée, qui s'inscrit dans le cadre d'un dispositif d'ensemble devant permettre d'enrayer la dégradation des comptes du régime général de la sécurité sociale.

1. La définition d'une nouvelle ressource financière...

Au printemps 1993, le Gouvernement a immédiatement défini diverses mesures d'urgence, dont la principale est **l'augmentation, à compter du 1er juillet 1993, de 1,3 point du taux de la contribution sociale généralisée (article 21 de la loi de finances rectificative pour 1993).**

Cette augmentation porte de 1,1 % à 2,4 % le taux global de la contribution sociale généralisée. Son produit, **soit environ 50 milliards de francs en année pleine,** sera affecté, à compter du 1er janvier 1994, au "Fonds de solidarité vieillesse". Ce fonds, institué par la loi du 22 juillet

1. Commission des comptes de la sécurité sociale - Juin 1993.

2. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) assure la gestion de la trésorerie commune aux différentes branches (maladie, vieillesse, famille) du régime général.

1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, assure une double mission, à savoir :

- d'une part, **la prise en charge permanente des avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale ;**

- d'autre part, **dans les conditions déterminées par la loi de finances pour 1994, et à titre exceptionnel, le service de la dette cumulée du régime général au 31 décembre 1993.**

Il convient, toutefois, de rappeler que le produit de la contribution sociale généralisée au taux de 1,1 %, soit environ 40 milliards de francs, bénéficie depuis 1991 à la Caisse nationale d'allocations familiales (C.N.A.F.).

Compte tenu de ces différents élements, l'évolution globale des recettes de la contribution sociale généralisée peut être analysée comme suit :

(milliards de francs)

C.S.G.	1991	1992	1993	1994
au taux de 1,1 % (CNAF)	29,88	40,35	41,03	42,17
au taux de 1,3 % (Fonds de solidarité vieillesse à compter du 1er janvier 1994)	-	-	18	51

(Source : commission des comptes de la sécurité sociale)

2...qui s'inscrit dans le cadre d'un dispositif d'ensemble

L'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée s'est donc inscrite dans le cadre d'un dispositif d'ensemble visant à définir les conditions strcuturelles d'une évolution régulée des dépenses sociales.

Ce dispositif, mis en place au cours des derniers mois, se caractérise essentiellement par :

a) la création, à compter du 1er janvier 1994, du Fonds de solidarité vieillesse déjà précédemment mentionné. Outre la contribution sociale généralisée, le financement de ce fonds est assuré par le transfert, pour un montant total d'environ 16 milliards de francs, de divers droits sur les alcools et les boissons non alcoolisées antérieurement affectés au budget de l'Etat **(article 16 du projet de loi de finances pour 1994).** L'équilibre financier du Fonds de solidarité vieillesse est résumé dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION PRÉVISIBLE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE EN 1994 ET 1995

(en milliards de francs)

DEPENSES	1994	1995	RECETTES	1994	1995
• Minimum vieillesse	20,1	29,1	• 1,3 % CSG	51,0	53,1
FNS	*15,4*	*14,4*	• Droits sur alcools et boissons non alcoolisées	15,9	16,3
AVTS et AVTNS	*0,9*	*0,8*			
Contribution des regimes au FSAV	*3,8*	*3,9*			
• Majorations pour enfants	14,7	15,7			
• Périodes validees	25,3	26,4			
Chômage	*24,4*	*25,4*			
Service national	*0,9*	*1,0*			
• Total des prestations vieillesse prises en charge	60,1	61,2			
• Service de la dette cumulee du regime général	6,8	8,2			
Total général des dépenses	**66,9**	**69,4**	**Total des recettes**	**66,9**	**69,4**

Source : Ministère du budget

b) l'adaptation des principaux paramètres techniques de l'assurance vieillesse (augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein ; calcul des pensions sur la base des 25 meilleurs années de la carrière professionnelle ; revalorisation des pensions de retraite en fonction de l'évolution des prix à la consommation).

c) la définition d'un plan de redressement de l'assurance maladie, dont le détail est présenté dans le tableau ci-dessous :

Plan de redressement de l'assurance maladie

(en milliards de francs)

Mesures	Rendement 1994 tous régimes
Modification des modalités de participation financière des assurés	10,8
Maîtrise négociée des dépenses de médecine ambulatoire (convention médicale)	10,7
Maîtrise des dépenses dans le secteur hospitalier	3,8
Maîtrise des dépenses dans le secteur pharmaceutique et des biens médicaux	3,0
Total Rendement 1994	**28,3**
Rendement 1993	3,9
Total Rendement	**32,2**

(Source : Ministère des Affaires sociales et de la santé)

c) La reprise de la dette contractée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (1) auprès de la Caisse des dépôts et consignations

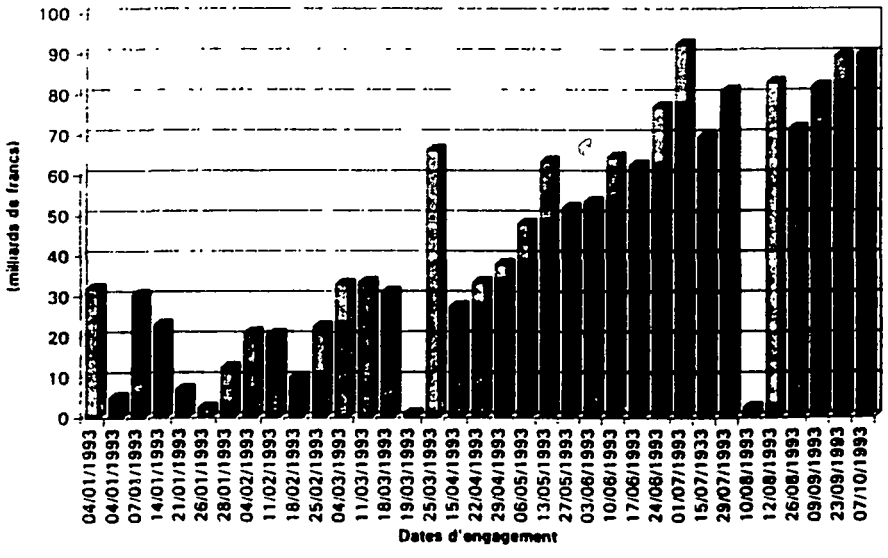
Compte tenu, d'une part, de la dégradation continue des recettes de cotisations et, d'autre part, de l'absence prolongée de mesures de redressement destinées à contrôler l'évolution des dépenses sociales, **le régime général de la Sécurité sociale était confronté, depuis à la fin de l'année 1991, à une crise chronique de trésorerie. En 1993,** et selon les prévisions (2) établies par la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin dernier, *"la trésorerie du régime général serait, fait sans précédent, déficitaire tout au long de l'année".*

Afin de garantir la continuité et la regularité du paiement de ses prestations, le régime général a donc dû recourir à :

- des avances quasi-quotidiennes de la Caisse des dépôts et consignations, lesdites avances atteignant, le plus souvent, leur maximum conventionnel (11,7 milliards de francs)

- des avances du Trésor, dont l'évolution est présentée dans le graphique ci-après, **et dont la totalité était remboursée au 20 octobre 1993.**

Avances consenties à l'A.C.O.S.S., par le Trésor, au cours de l'année 1993



1. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (A.C.O.S.S.) assure la gestion de la trésorerie commune aux différentes branches (maladie, vieillesse, famille) du régime général.

2. Il convient de rappeler que ces prévisions ont été établies sur la base d'une progression de + 1,8 % des recettes de cotisations du régime général. Cette progression continuant apparemment à se ralentir depuis le début de l'été (+0,8 % en septembre), la situation effectivement constatée à la fin de l'année 1993 pourrait donc se révéler encore plus défavorable.

Or, dans le cadre de son effort général de redressement des comptes sociaux, le Gouvernement a estimé que le recours aux avances de l'Etat ne pouvait devenir un mode normal et durable de financement des dépenses du régime général de sécurité sociale.

Afin de mettre fin à la dérive constatée en ce domaine, les mesures suivantes ont donc été définies :

1 - Conclusion, le 18 octobre dernier, d'un contrat de prêt exceptionnel entre l'A.C.O.S.S. et la Caisse des dépôts et consignations. Ce prêt, **plafonné à 110 milliards de francs**, est destiné au financement des besoins de trésorerie du régime général pour la période allant du 20 octobre 1993 au 31 décembre 1993. Sa conclusion ne modifie toutefois en rien les dispositions préexistantes de la convention du 18 juin 1980 qui n'est pas modifiée ou affectée par cette opération.

2 - Reprise par l'Etat, à compter du 1er janvier 1994, de la dette ainsi contractée par l'ACOSS à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations (article 55 du projet de loi de finances pour 1994).

3. Remboursement progressif de l'Etat par le Fonds de solidarité vieillesse institué par la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la protection sociale. Ce remboursement, financé par le Fonds à l'aide de ses propres ressources (contribution sociale généralisée au taux de 1,3 % ; droits sur les alcools et boissons non alcoolisées visés à l'article 16 du projet de loi de finances pour 1994), sera effectué selon l'échéancier suivant :

Années	Montants (millions de francs)
1994	6 787,0
1995	6 787,0
1996	12 549,3
1997	12 549,3
1998	12 549,3
1999	12 549,3
2000	12 549,3
2001	12 549,3
2002	12 549,3
2003	12 549,3
2004	12 549,3
2005	12 549,3
2006	12 549,3
2007	12 549,3
2008	12 549,3

Remarque : en 1994 et 1995 : intérêts

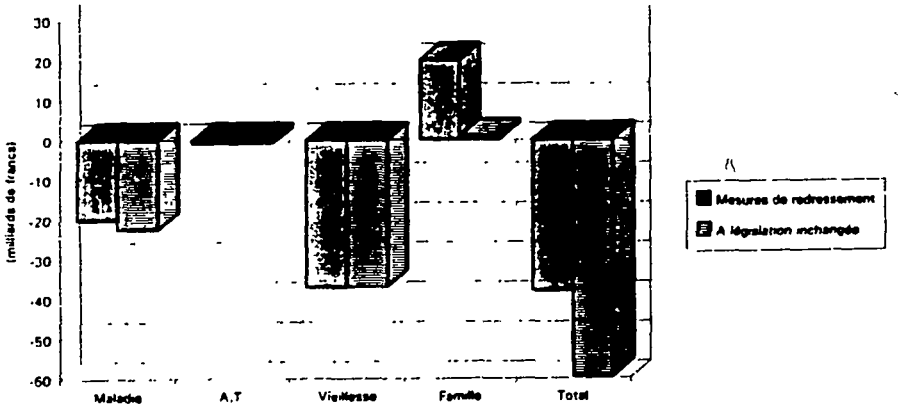
de 1996 à 2008 : intérêts + capital

3. Des effets immédiats malheureusement susceptibles d'être contrariés par l'effritement continu des recettes de cotisations

L'effort de redressement récemment entrepris par la Gouvernement ne pouvait résoudre, immédiatement, l'ensemble des problèmes financiers du régime général. Il devrait néanmoins permettre d'enrayer la dégradation observée au cours de ces dernières années.

Dans son dernier rapport, et sur la base de ses propres prévisions pour 1993 et 1994, la commission des comptes de la sécurité sociale a essayé d'évaluer les incidences financières des mesures gouvernementales. On constate ainsi :

- **pour 1993** : une réduction du déficit du régime général, qui atteindrait 38,1 milliards de francs contre 59,5 milliards de francs prévus à législation inchangée. Cette amélioration serait principalement imputable à la branche famille et, dans un moindre mesure, aux branches vieillesse et maladie.



- **pour 1994** : la confirmation du redressement observé l'année précédente, avec un déficit du régime général atteignant 17,4 milliards de francs, contre 96,9 milliards de francs à législation inchangée.

Bien entendu, cette évaluation ne préjuge pas d'une évolution encore plus défavorable des recettes de cotisations, qui contrarierait nécessairement les effets bénéfiques des mesures de redressement récemment mises en oeuvre. Dans ce cas, d'autres mesures complémentaires de redressement seraient malheureusement à prévoir.

En toute hypothèse, votre rapporteur, qui s'était inquiété, **à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1993,** de l'absence de mesures effectives de redressement des comptes sociaux, **salue, comme il le mérite, l'effort courageux désormais engagé par le Gouvernement.**

C. LA REAFFIRMATION DU ROLE DE L'ETAT DANS LE DOMAINE SANITAIRE ET SOCIAL

Le budget des Affaires sociales et de la santé pour 1994, en réaffirmant le rôle de l'Etat dans le domaine sanitaire et social, participe à l'effort général de redressement et atteint 57.283,51 millions de francs, **soit une augmentation :**

- **de 13,11 % par rapport au budget voté pour 1993 ;**

- **de 7,67 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.**

(en millions de francs)

Budget	Projet de loi de finances 1994	Projet de loi de finances 1994/ Budget voté pour 1993 (en %)	Projet de loi de finances 1994/ Loi de finances rectificative 1993 (en %)
Titre III	5.220,65	+ 49,99	+ 53,11
Titre IV	51.059,97	+ 10,72	+ 4,69
Total DO	**56.280,62**	**+ 13,48**	**+ 7,85**
Titre V	99,04	+ 78,01	+ 96,73
Titre VI	903,85	- 8,76	- 6,78
Total DO + CP	**57.283,51**	**+ 13,11**	**+ 7,67**

L'évolution ainsi constatée s'explique principalement par :

a) *D'importants transferts de crédits* en provenance des budgets :

- des services communs (Ministère du Travail et Ministère des Affaires sociales et de la santé) : 1.665,3 millions de francs ;

- du Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle : 104,9 millions de francs ;

- des services généraux du Premier ministre : 7,47 millions de francs.

b) La définition d'actions prioritaires

Outre l'ajustement aux besoins des crédits du revenu minimum d'insertion (+ 3,6 milliards de francs) et de la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés (+ 1,6 milliard de francs), l'analyse du budget des Affaires sociales et de la santé met en évidence les actions prioritaires suivantes :

• Le renforcement des moyens des services

Administration centrale :

- Dépenses ordinaires : + *6,15 millions de francs (titre III)* ;

- Dépenses en capital : *+ 18,5 millions de francs en crédits de paiement et + 20,1 millions de francs en autorisations de programme.*

Services déconcentrés des Affaires sanitaires et sociales

- Ajustement aux besoins des crédits de fonctionnement des COTOREP, des DDAS et des DRASS : + *21,8 millions de francs.*

- accompagnement de la mise en oeuvre de la loi hospitalière et de la politique de maîtrise des dépenses de santé : + *6,52 millions de francs*

- dépenses en capital : + 23,5 millions de francs en crédits de paiement et + 7,5 millions de francs en autorisations de programme.

Renforcement des services de santé dans les TOM : + 7,87 millions de francs (Ajustement aux besoins).

• La lutte contre les fléaux sociaux et prévention sanitaire

- Lutte contre la toxicomanie :+ *29 millions de francs (ajustement aux besoins).*

- Lutte contre le Sida : + *54,7 millions de francs (mesure nouvelle de 45,8 millions de francs au titre des actions de prévention et du renforcement des structures d'accueil ; Ajustement aux besoins de 8,9 millions de francs au titre du dépistage anonyme et gratuit).*

- Développement des activités des observatoires régionaux de la santé et des actions du réseau national de santé publique : + *13 millions de francs (mesure nouvelle).*

- Prévention générale et contrôle sanitaire de l'environnement : + *9,3 millions de francs (mesure nouvelle).*

- Agence française du sang : + *18,5 millions de francs (mesure nouvelle).*

• **Les actions et interventions sociales**

- Ajustement aux besoins des subventions destinées aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale et aux centres d'aide par le travail : + *126,9 millions de francs.*

- Création de 2.000 places en centres d'aide par le travail : + *110 millions de francs (mesure nouvelle).*

- Augmentation de l'aide au titre des FONJEP et développement des actions d'insertion : + *37,9 millions de francs (mesure nouvelle).*

- Ajustement aux besoins des dépenses d'aide sociale obligatoire : + *36 millions de francs.*

- Renforcement des interventions sociales de l'Etat dans les TOM : + *21 millions de francs (mesure nouvelle).*

c) La contribution du budget des Affaires sociales et de la santé à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat

Les économies budgétaires réalisées au titre du budget des Affaires sociales et de la santé atteignent 5.521,74 millions de francs, soit 10,9 % du total des crédits inscrits en loi de finances pour 1993.

Ces économies affectent, pour l'essentiel (soit 5.256,99 millions de francs), **les actions de caractère social** et résultent :

- soit de la contribution effective de certaines dotations à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat (ex : réduction de 26,13 millions de francs des crédits affectés aux programmes d'action sociale de l'Etat et réduction de 70 millions de francs, au titre de la participation financière

des personnes hébergées, des crédits privés au titre des centres d'hébergement et de réadaptation sociale) ;

- soit des incidences financières de certaines mesures législatives ou réglementaires. Ainsi, par exemple, **la révision des modalités de la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse permet de diminuer de 4.139,8 millions de francs la subvention de l'Etat au régime de retraite des mines.** Dans le même ordre d'idées, la révision des conditions d'actualisation des ressources prises en compte pour le calcul du revenu minimum d'insertion se traduit par une économie de 596 millions de francs. *(1)*

En revanche, les moyens de l'administration centrale et des services déconcentrés des Affaires sanitaires et sociales sont relativement épargnés par les économies budgétaires, **confirmant ainsi la priorité accordée au renforcement des capacités d'action du ministère des Affaires sociales.**

A plusieurs reprises, votre rapporteur s'était inquiété de la «grande misère» de l'administration des Affaires sociales et de la santé.

Il se félicite donc de la priorité accordée, dans le projet de budget pour 1994, au renforcement des moyens de ladite administration.

En revanche, il s'interroge sur l'évolution de certaines dotations d'action sociale et, plus particulièrement, sur l'évolution des crédits consacrés au financement des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS).

1. Il convient, par ailleurs, de noter que la modification du régime de l'allocation aux adultes handicapés proposée par l'article 52 du projet de loi de finances pour 1994, se traduirait, si elle était adoptée, par une économie budgétaire de 300 millions de francs.

II - LE SYSTEME DE SANTE FRANCAIS A L'EPREUVE DE LA RIGUEUR FINANCIERE

La réforme des régimes de retraite étant désormais engagée, le problème principal auquel est aujourd'hui confronté notre système de protection sociale réside dans la maîtrise, jusqu'alors inaboutie, de l'évolution des dépenses d'assurance maladie.

A cet égard, il parait tout d'abord utile de combattre l'idée fausse, mais malheureusement largement répandue, selon laquelle ladite protection sociale se désengagerait progressivement de la prise en charge des dépenses de soins et de biens médicaux.

Une analyse objective des données chiffrées démontre que la sécurité sociale "s'essouffle", en fait, à suivre la vigoureuse progression de la dépense de santé.

Par ailleurs, si la contrainte financière resserre chaque année davantage son étau, une "marge de manoeuvre" immédiate pourrait être dégagée en luttant avec efficacité et détermination contre les gaspillages qui gangrènent aujourd'hui notre système de santé, et dont la réalité est incontestablement établie par divers indices concordants.

A. DE LA NECESSITE DE CÓMBATTRE UNE IDEE FAUSSE

1. La sécurité sociale ne se "désengage" pas du financement de l'assurance maladie...

La comparaison de la part respective de la sécurité sociale, des mutuelles, de l'Etat et des ménages dans le financement de la dépense courante de soins et de biens médicaux met en évidence les évolutions suivantes pour les années 1980 à 1992 :

Structure de financement de la dépense courante de biens et de soins médicaux

(en %)

Années	Sécurité sociale	Mutuelles	Etat	Ménages
1980	76,46	4,99	2,92	15,63
1985	75,51	5,10	2,26	17,12
1986	75,65	5,51	1,4	17,44
1987	74,56	5,97	1,31	18,15
1988	74,06	6,34	1,2	18,40
1989	74,83	6,24	1,12	17,81
1990	73,99	6,09	1,02	18,90
1991	74,12	6,15	0,93	18,80
1992	74,34	6,13	0,88	18,65

(Source : programme Eco-santé du CREDES)

On constate ainsi que la part de la sécurité sociale dans le financement de la dépense courante de soins et de biens médicaux est passée de 76,46 % en 1980 à 74,34 % en 1992.

D'aucuns, s'arrêtant à cette première étape de l'analyse, en ont immédiatement conclu que la sécurité sociale se "désengageait" progressivement du financement de l'assurance maladie.

Or, à l'examen, un tel raisonnement s'avère partiel, sommaire et réducteur.

En effet :

- **la sécurité sociale assure toujours un effort important de prise en charge (soit environ 75% de la dépense totale de soins et de biens médicaux) ;**

- **l'érosion constatée au cours de ces douze dernières années n'est pas linéaire ; depuis 1990, la part de la sécurité sociale dans le financement de la dépense de santé tend ainsi à augmenter de nouveau (73,99 % en 1990 ; 74,34% en 1992) ;**

- **<u>l'analyse comparée du rythme de progression des diférentes masses financières concernées démontre que la sécurité sociale s'essouffle, en fait, à suivre la vigoureuse progression des dépenses de santé.</u>**

2... mais elle s'essouffle à suivre la vigoureuse progression des dépenses de santé

Pour être correctement interprêtée, l'analyse de l'évolution de la structure de financement de la dépense courante de soins et de biens médicaux doit être complétée par celle du taux d'accroissement annuel moyen des principales masses financières concernées, qui est retracée dans le tableau ci-dessous :

(en % annuel moyen d'augmentation)

Années	PIB	Dépense courante de soins et de biens médicaux	Financement sécurité sociale
1980 - 1992	**2,14**	**4,12**	**3,88**
1980 - 1985	1,52	3,64	3,39
1985 - 1990	3,14	4,75	4,32
1990 - 1992	1,18	3,75	3,99

(Source : programme Eco-santé du CREDES)

Il apparait ainsi que, pour les années 1980 à 1992, le taux annuel moyen d'augmentation des dépenses d'assurance maladie (soit + 3,88 %) est effectivement inférieur à celui de la dépense courante de soins et de biens médicaux (+ 4,12 %).

Toutefois, et sauf à reconsidérer la signification même de ce mot, un rythme annuel moyen d'augmentation d'environ 4 % pendant 12 ans, et qui demeure, par ailleurs, largement supérieur à celui de la richesse nationale (+ 2,14%), ne saurait traduire un quelconque "désengagement" de la sécurité sociale dans le domaine de l'assurance maladie.

A l'évidence, la résolution des problèmes financiers auxquels cette dernière est aujourd'hui confrontée nécessite donc que l'on mette fin, au préalable, à quelques idées fausses...

B. DE L'INFINIMENT GRAND A L'INFINIMENT PETIT : LES INDICES CONCORDANTS DU GASPILLAGE

Notre système de santé doit s'adapter à une contrainte financière sans précédent, et qui resserre chaque année davantage son étau.

Or, une "marge de manoeuvre" immédiate pourrait être dégagée **en luttant avec efficacité et détermination contre les gaspillages de toute nature qui affectent aujourd'hui l'assurance maladie.**

Le terme de "gaspillages" peut, certes, choquer.

Il n'existe pas d'étude ou d'enquête officielle permettant d'en évaluer, d'une manière globale et exhaustive, l'ampleur. Leur réalité est néanmoins établie par trois indices concordants et irréfutables, à savoir :

- **tout en dépensant plus,** la France atteint un niveau sanitaire comparable à celui des autres pays développés ;

- l'existence de disparités régionales, qui confirme les limites et les insuffisances d'un système centralisé d'allocation des ressources ;

- les contrôles ponctuels de l'assurance maladie, qui révèlent les mille et un visages du gaspillage quotidien.

1er indice du gaspillage : tout en dépensant plus, la France atteint un niveau sanitaire comparable à celui des autres pays développés

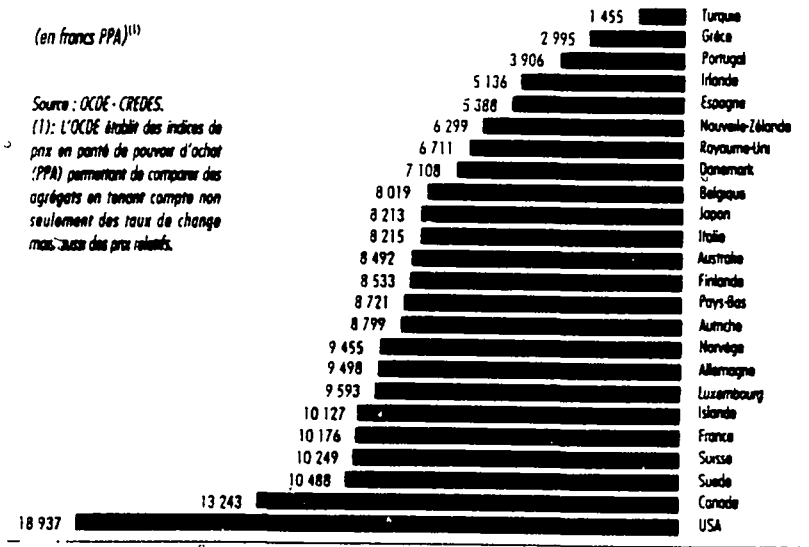
Les Français s'enorgueillissent, à juste titre, de la qualité et des performances de leur système de santé.

Il parait toutefois nécessaire de rappeler que, **tout en dépensant moins, d'autres pays développés atteignent un niveau sanitaire équivalent à celui de notre pays qui ne dispose pas, en ce domaine, d'un avantage particulier.**

a) Tout en dépensant plus...

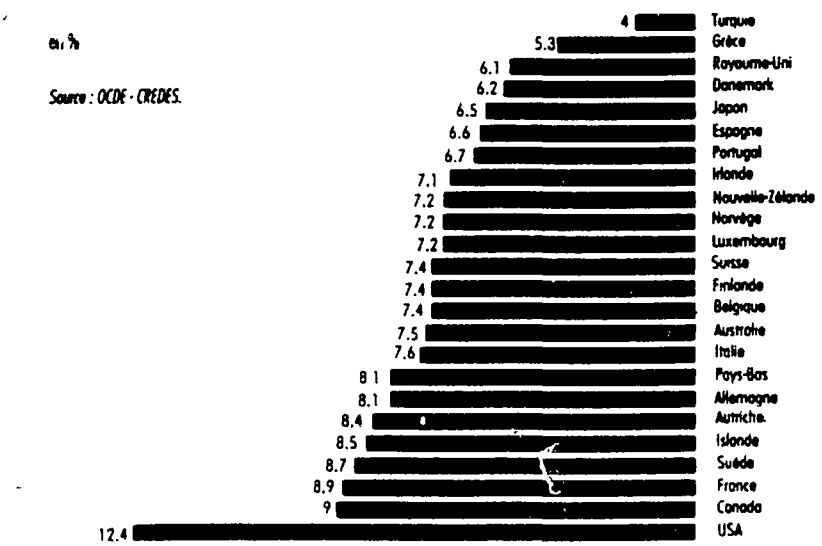
En 1990, la dépense de santé par Français est de 10.176 francs par an. Comme l'indique le graphique ci-dessous, la France est ainsi au 5ème rang des pays de l'O.C.D.E. pour les dépenses de santé par habitant.

Dépense nationale de santé par habitant en 1990



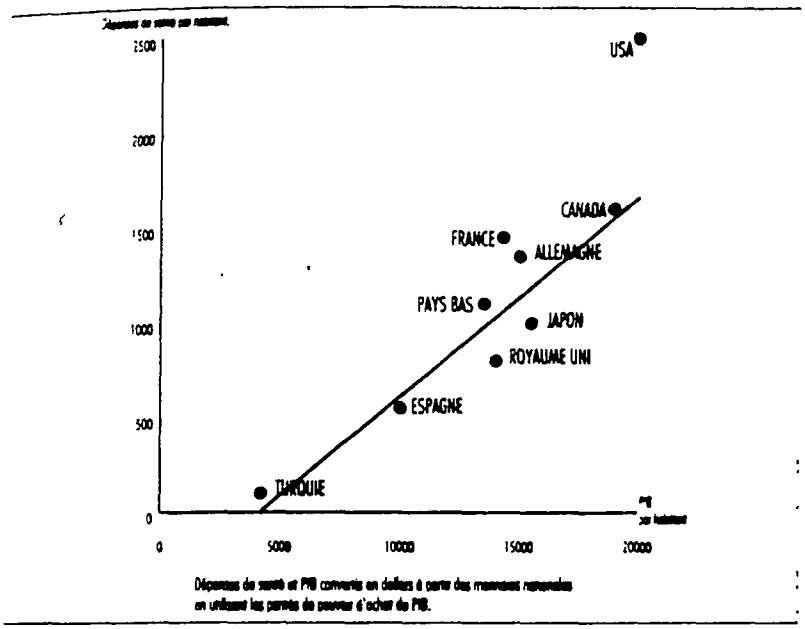
Par ailleurs, la France est au 3ème rang en ce qui concerne la part des dépenses de santé dans le produit intérieur brut.

Part des dépenses de santé dans le PIB en 1990



L'analyse comparée de l'évolution de la proportion des dépenses de santé et du niveau du P.I.B. (Cf graphique ci-dessous) permet d'établir

que la France "cumule un haut niveau de dépenses de santé en valeur absolue avec une part très élevée dans le produit intérieur brut."(1)



b)... la France atteint un niveau sanitaire équivalent à celui des autres pays développés

Or, le niveau particulièrement élevé de dépenses que notre pays consacre aujourd'hui au financement de son système de santé se traduit par un niveau sanitaire, certes satisfaisant, mais qui n'a rien d'exceptionnel par rapport aux autres pays developpés.

En effet, la comparaison de l'état sanitaire de la population des pays de l'O.C.D.E. tend à établir que "la France occupe un rang moyen, plûtot bon, dans les indicateurs courants d'état de santé."(2).

S'agissant de l'espérance de vie à la naissance, notre pays se situait ainsi, en 1987, au 5ème rang des 24 pays de l'O.C.D.E. pour les femmes, et au 13ème rang pour les hommes.

En ce qui concerne le taux de mortalité infantile et la taux de mortalité périnatale, la France atteignait respectivement le 6ème et le 16ème rang des pays de l'O.C.D.E.

2ème indice du gaspillage : l'existence de disparités régionales traduit les limites et les insuffisances d'un système centralisé d'allocation des ressources

1.Dépenses de santé : un regard international -Rapport au Premier ministre présenté par Yannick Moreau (1992)

2.Rapport précité.

L'organisation de notre système de santé et le financement de l'assurance maladie :

- relèvent de la responsabilité conjointe de l'Etat et des organismes de sécurité sociale ;

- obéissent à une logique centralisatrice qui, bien que timidement corrigée au cours de ces dernières années, ne **garantit toujours pas une allocation optimale et équitable des ressources.**

En effet, diverses études tendent aujourd'hui à démontrer l'existence d'incontestables disparités régionales dans la répartition géographique des soins et des biens médicaux.

A cet égard, il convient de souligner l'intérêt d'une étude récente (*1*), **dont les principaux éléments méthodologiques sont récapitulés dans le tableau ci-après, et qui, établie sur la base des données disponibles en 1990, permet d'établir l'évaluation suivante quant à la répartition régionale des ressources de l'assurance maladie** (Cf tableau ci-dessous).

Région	1 Comparaison réel/optimal	2 Comparaison réel/pop cor.	3 Comparaison réel/pop brut
AQUITAINE	100,34	98,00	101,76
ALSACE	106,52	115,47	112,57
AUVERGNE	94,32	96,06	99,29
BOURGOGNE	88,88	87,41	89,20
BRETAGNE	83,87	93,46	97,33
CENTRE	90,24	85,05	89,74
CHAMPAGNE ARDENNES	94,51	96,02	93,70
CORSE	99,48	102,16	105,04
FRANCHE COMTE	100,26	100,79	93,11
ILE DE FRANCE	123,31	114,63	107,39
LANGUEDOC ROUSSILLON	102,79	100,01	106,14
LIMOUSIN	96,43	92,42	112,34
LORRAINE	97,20	105,60	100,31
MIDI PYRENEES	111,39	102,38	113,92
NORD PAS DE CALAIS	79,14	92,92	88,01
BASSE NORMANDIE	94,85	98,34	98,02
HAUTE NORMANDIE	85,04	90,75	86,40
PAYS DE LOIRE	90,21	89,75	88,36
PICARDIE	88,40	96,13	92,01
POITOU CHARENTES	90,05	83,59	90,89
PROVENCE COTE D'AZUR	108,83	105,48	114,48
RHONE ALPES	101,61	98,93	96,50

1.Comment "rawper" les inégalités de santé entre régions A. Jourdain. Cahiers de sociologie et de démographie médicale Octobre-Décembre 1991.

COMMENT "RAWPER" LES INEGALITES DE SANTE ENTRE REGIONS

Etude de M. Jourdain - Ecole nationale de la Santé publique *(1)*

Présentation méthodologique

Objet : évaluer, au regard de la population et des besoins sanitaires des différentes régions françaises, la pertinence des modalités actuelles d'allocation des ressources de l'assurance maladie.

Modalités : *"La Grande-Bretagne a élaboré un modèle de répartition des ressources entre régions (RAWP) qui mesure de manière normative l'équité de la consommation médicale en intégrant l'effet de la répartition par âge et de la mortalité. Cette formule (le "rawping") est le résultat de discussions entre gestionnaires, administrateurs et scientifiques depuis près de 15 ans. Si elle ne peut être considérée comme une mesure parfaite du besoin de services, elle représente néanmoins un compromis accepté entre les différents acteurs du système britannique de santé publique, testé en grandeur réel et qui a guidé les choix financiers dans un contexte conflictuel."*

"L'application stricte de cette procédure n'est pas possible en France, car les modes de gestion et les données statistiques ne sont pas directement comparables. Aussi avons-nous tenté de mettre au point une formule s'en approchant, dont le principe de calcul est le suivant :

" - comme dans le RAWP, on détermine quelle serait la valeur de la consommation médicale dans une région, compte tenu de sa structure d'âge et de la répartition nationale de l'hospitalisation par âge. On obtient alors une première distribution "idéale" des ressources entre régions ;

" - dans un second temps, on tient compte des besoins de santé différentiels entre les régions, en appliquant à la distribution précédente l'indice de surmortalité régional. Ce produit donne une mesure de la distribution optimale des ressources (sous contrainte des hypothèses retenues)."

Cette méthode de calcul permet ainsi de *"mesurer, dans le cas de la France, l'écart entre une répartition souhaitable des ressources et leur répartition réelle."*

(1) Cahiers de sociologie et de démographie médicale Octobre-Décembre 1991

"La dernière colonne donne les dépenses de santé par habitant dans les différentes régions (indice 100 = moyenne nationale). Ainsi, l'Ile de France reçoit 7 % de ressources en plus de ce que le nombre de ses habitants pourrait laisser attendre. Dans la colonne centrale, on corrige la donnée précédente de l'effet de structure d'âge, afin de prendre en compte le fait que l'équité exige qu'un département plus âgé doit recevoir plus de ressources. Poursuivant sur l'exemple de l'Ile de de France, on voit ainsi que cette région reçoit 15 % de ressources supplémentaires en comparaison à ce que l'on pourrait imaginer, compte tenu de la jeunesse de sa population. Si, enfin, on ajoute l'effet de mortalité différentielle selon les régions, reflet de l'état de santé local, **on a alors le rapport entre les ressources réelles et les ressources qui seraient nécessaires pour répondre de manière adéquate aux besoins de la population (colonne 1).** Dans ce cas, l'Ile de de France reçoit un excédent de 23 % de ressources par rapport à une allocation optimale (mesurée par son poids démographique, sa structure d'âge et la mortalité différentielle).

"Conclusion : les écarts entre les régions extrêmes vont de 123 à 79, soit un écart d'environ 1/4 autour de la moyenne (...). Cette forte inégalité peut s'expliquer par différents phénomènes :

"- le système de santé français est fortement influencé par l'offre de soins (implantation des médecins et des hôpitaux) ;

"- les mécanismes de planification agissent sur le contrôle des investissements et non sur les dépenses annuelles de fonctionnement.

"Ces deux facteurs, résultat de l'évolution observée depuis 20 ans, conduisent à des différences très importantes entre régions, supérieures à celles que l'on observe dans les autres pays européens."(1)

3ème indice : les contrôles ponctuels du service médical de l'assurance maladie révèlent les mille et un visages du gaspillage quotidien

Dans un rapport de 1992, M. le Professeur Claude Béraud, ancien médecin-conseil de la Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAMTS) a affirmé que : *"la comparaison des coûts des systèmes de soins français, japonais, belge, danois ou anglais, révèle que pour des résultats sanitaires comparables, les dépenses de santé sont en France supérieures de 20 %. Les 100 milliards de différence, qui représentent le coût pour la collectivité et pour les malades des prestations sans utilité médicale, pourraient, autrement employés, accroître à la fois la qualité de la santé et la satisfaction des autres besoins de la population."*

1.Comment "rawper" les inégalités de santé en France - Etude précitée

Une vive polémique a, certes, accompagné la publication de ce rapport. Il convient toutefois de regretter que ses jugements à l'emporte-pièce et ses affirmations parfois excessives, imputant notamment la responsabilité des faits constatés à une improbable *"délinquance médicale"*, **en ait occulté l'enseignement essentiel, à savoir l'existence de véritables gaspillages au sein du système de santé.**

Or, "les dysfonctionnements et gaspillages constatés par M. le professeur Béraud dans son rapport de 1992 expliquent sans doute une part non négligeable de la croissance excessive des dépenses de santé ces dernières années" (*1*)

Sur la base de ces informations, votre rapporteur a donc demandé à la Caisse nationale d'assurance maladie de lui faire parvenir tout document, émanant de son contrôle médical, et lui permettant d'apprécier la réalité des gaspillages en matière d'assurance maladie.

Les tableaux présentés dans les pages suivantes récapitulent les principaux abus, gaspillages ou fraudes constatés par ledit contrôle médical **au cours de la seule année 1992**.

Il convient de souligner que ces tableaux ne représentent que la partie "émergée", c'est-à-dire officiellement constatée, de l'iceberg des gaspillages qui gangrènent aujourd'hui l'assurance maladie.

Leur lecture pourrait se révéler, au premier abord, rébarbative. Elle s'avère pourtant riche d'enseignements, notamment en ce qui concerne :

- la réalité même des gaspillages ;

- le montant variable et les aspects extrêmement divers de ces gaspillages.

Les contrôles ponctuels de l'assurance maladie, dont le détail sera développé par votre rapporteur dans son rapport écrit, **présentent ainsi l'immense intérêt de confirmer que, en ce domaine, les gaspillages ne relèvent pas uniquement de l'anecdote mais correspondent à un problème de fond dont la résolution permettrait de dégager des "marges de manoeuvre" particulièrement appréciables en ces temps de rigueur financière.**

1. Réponse au questionnaire budgétaire sur le projet de loi de finances pour 1994

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

Prescriptions de médicaments

En 1992, 99 organismes ont travaillé sur ce thème.

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
PRESCRIPTIONS SUR ORDONNANCIER	- **Prescriptions non conformes** Chiffrage à 148.000 F pour utilisation de l'ordonnancier pour des prescriptions hors cadre de l'ordonnancier.	MONTAUBAN
T.P.N. (1)	- **Factures non conformes.** - **Non justification médicale.** Anomalies chiffrées à 113.000 F. Indus récupérés sur 5 professionnels = 37.000 F.	LA ROCHE/YON
FACTURATIONS EN TIERS-PAYANT	- **Factures non conformes.** Indus récupérés = 350.000 F.	LIMOGES
DELIVRANCE DE TEMGESIC	- **Délivrance sur ordonnances falsifiées ou volées.** Anomalies représentent 117.300 F.	EVRY
FACTURATION DE PHARMACIE AU COURS D'UNE HOSPITALISATION EN ETABLISSEMENT PRIVE	- **Facturations non conformes.** Chiffrage = 37.500 F. Récupération d'indus = 36.300 F.	MONTPELLIER
ANTI ULCEREUX	- **Non concordance des prescriptions médicales** avec les recommandations du Haut Comité Médical. Anomalies = 540.500 F.	TOURS
ORDONNANCIER	-**Usage non conforme.** Anomalies chiffrées à 0,4 % du poste, soit 892.000 F. Indus récupérés = 33.327 F.	MONT-de-MARSAN
T.P.N. (1)	- **Utilisation de la mention** "T.P.N." pour les préparations magistrales. Anomalies = 0,2 % du poste, soit 467.000 F.	MONT-de-MARSAN
PREPARATIONS MAGISTRALES	- **Facturation de préparations non remboursables.** Anomalies = 0,10 % du poste "PHARMACIE", soit 242.000 F.	NANTES
CONSOMMATION DE LA PHARMACIE DES PERSONNES > 70 ans	- **Non respect du principe de la plus stricte économie.** - **Non respect des concensus médicaux.** - **Abus d'utilisation de l'ordonnancier.** Anomalies représentent 3 % du poste, soit 3.000.000 F.	REIMS
ANTI ULCEREUX	- **Non justification médicale.** Anomalies = 1,5 % du poste de dépenses, soit 4,2 Millions.	SAINT-QUENTIN

(1) Tarif pharmaceutique national

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

ORDONNANCIER	- **Prescriptions non conformes aux dispositions réglementaires.** Anomalies représentent 1,2 % du poste de dépenses, soit environ 3,1 Millions.	**TROYES**
ORDONNANCES FALSIFIEES	- **Utilisation d'ordonnances falsifiées** par les assurés sociaux. Anomalies chiffrées à 15.370 F.	**CARCASSONNE**
PHARMACIE PERSONNES AGEES	- **Non justification médicale.** Anomalies représentent 2 % du poste, soit 10 Millions.	**CAEN**
RESPECT DE LA PRESCRIPTION MEDICALE	- **Non respect de la prescription médicale.** Anomalies représentent 352.000 F.	**EVREUX**
PHARMACIE DELIVREE PAR UN CENTRE HOSPITALIER	- **Facturation de médicaments inclus dans la dotation globale de l'établissement.** Evaluation à 0,36 % du poste, soit 1,3 Million d'indus notifiés.	**VALENCIENNES**

Visites - Consultations

En 1992, très peu de Caisses ont travaillé sur les thèmes "Consultations" et "Visites".

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
LA VISITE	- **Non justification médicale.** Anomalies = 1,18 % de l'assiette conventionnelle, soit 7.576.000 F.	**CALAIS**
LA VISITE	- **Non justification du déplacement** du médecin. Anomalies = 5,2 % des visites examinées soit 14.780 F.	**EPINAL**
DU BON USAGE DE LA VISITE	- 33 % des visites ne sont **pas justifiées médicalement** par l'état de santé du malade.	**MAUBEUGE**
LA CONSULTATION	Action de contrôle sur la prise en charge des examens prénuptiaux, pré et post nataux. **Détection de 2000 actes cotés C2 au lieu de CS.**	**BORDEAUX**

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

Transports sanitaires

En 1992, 59 CP/SM ont travaillé sur ce thème.

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
TRANSPORTS	- **Anomalies de facturation** : chiffrées à 6 % du poste, soit 240.000 F.	**CALAIS**
TRANSPORTS	- **Facturations non conformes.** - **Inadéquation du moyen de transport prescrit.** Chiffrage = 7,5 % du poste, soit 3.086 Millions sur 12 mois.	**BAYONNE**
TRANSPORTS	- **Facturations non conformes.** - **Non justification médicale.** - **Inadéquation.** - **Imprécisions dans la rédaction de la prescription.** Anomalies = 4 % du poste, soit 976.000 F.	**PAU**
TRANSPORTS	- **Facturations non conformes.** - **Non justification médicale.** Chiffrage des indus = 61.230 F sur 12 mois.	**LIMOGES**
TRANSPORTS EN AT	- **Non justification médicale.** Anomalies = 8 % du poste, soit 100.000 F.	**THIONVILLE**
TRANSPORTS	- **Non justification du transport.** - **Facturations non conformes.** Anomalies représentent 4 % du poste, soit 2,4 Millions. Notification d'indus sur 6 mois = 92.000 F pour 6 professionnels.	**PERPIGNAN**
TRANSPORTS	- **Non justification médicale.** Anomalies = 6,6 % du poste, soit 680.000 F.	**VESOUL**
TRANSPORTS	- **Facturations non conformes.** Indus notifiés = 12.600 F.	**DIEPPE**
TRANSPORTS	- **Facturations non conformes.** - **Non justification médicale.** Anomalies = 18 % du poste, soit 8,5 Millions.	**CAEN**
TRANSPORTS	- **Facturations non conformes.** Programme d'action sur une journée de liquidation et notification d'indus pour 13 transporteurs = 24.000 F.	**GRENOBLE**
TRANSPORTS	- Anomalies dans **la rédaction des prescriptions.** - **Non justification médicale.** - **Facturations non conformes.** Anomalies = 4,7 % du poste, soit 1,7 Million.	**SAINT-NAZAIRE**

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

Arrêts de travail

En 1992, 45 organismes ont travaillé sur ce thème.

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
ARRETS DE TRAVAIL	12 % des arrêts de travail ne sont **pas médicalement justifiés.**	**CLERMONT-FERRAND**
ARRETS DE TRAVAIL de + de 3 MOIS et ARRETS REPETITIFS	RIM et étude administrative des dossiers ont mis en évidence la **non justification médicale** des arrêts. Anomalies chiffrées à 4,8 % du poste de dépenses.	**HAGUENAU**
ARRETS DE TRAVAIL	**Non justification médicale** Chiffrage à 129.776 F sur 1 mois. Programme d'action sur 7 mois dont l'impact a été chiffré à 11.993.000 F en terme de dépenses évitées, soit 6 % du poste.	**STRASBOURG**
INDEMNITES JOURNALIERES : **- de plus de 3 mois** **- de moins de 30 jours**	**Non justification médicale** de 7,1 % des arrêts, au moment du contrôle pour les IJ > 3 mois. 2,1 % des arrêts < 30 jours. Enjeu économique en terme d'évolution (comparaison Lyon/ Caisses homogènes) à 27 Millions de Francs.	**LYON**
ARRETS DE TRAVAIL	Enquête préalable à la prise en charge des AT pour les dockers. Anomalies = 11 % du poste de dépenses, soit 1.850.000 F. Programme d'action conduit à 14.278.000 F de dépenses évitées, soit 9 % du poste de dépenses.	**LE HAVRE**
ARRETS DE TRAVAIL	**Non justification médicale et méconnaissance des obligations** en matière d'arrêts. Dépenses évitées = 6,1 Millions, soit 2 % du poste.	**MELUN**
ARRETS DE TRAVAIL EN AT > 90 jours	**Non justification médicale** pour 15 % des arrêts de travail.	**LA ROCHE/YON**
ARRETS DE TRAVAIL DE COURTE DUREE	**Non justification médicale** des AT contrôlés dans le cadre d'un contrôle précoce, d'un absentéïsme estival. Anomalies = 21 % du poste de dépenses.	**GAP**
CONTROLE DES PRESTATIONS D'ARRETS DE TRAVAIL	**Non justification médicale** Notifications de refus sur 3 % du poste. Dépenses évitées = 7.913.932 F sur 12 mois.	**NICE**
IJ > 3 mois	**Non justification des IJ maladie > à 3 mois.** Refus des prescriptions non justifiées. Infléchissement de tendance de 5 % du poste de dépenses. soit 1,05 Million sur 4 mois.	**BASTIA**

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

Prescription des actes de biologie

82 organismes ont travaillé sur ce thème en 1992.

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
ACTES DE BIOLOGIE	- Cotations d'actes non prescrits - Règles de cumul non respectées Anomalies chiffrées à 75.900 F. soit 0,3 % du poste. Dépenses évitées sur 1 mois = 590.500 F soit 2,2 % du poste.	FOIX
ACTES DE BIOLOGIE	- Cotations erronées - Prescriptions imprécises, faites à postériori, abrégées prêtant à confusion. Anomalies = 3 % du poste de dépenses.	BOURGES
ACTES DE BIOLOGIE	- Anomalies réglementaires Chiffrage à 6 % des B en ambulatoire.	BASTIA
ACTES DE BIOLOGIE	- Cotations erronées - Imprécision des prescriptions ionogrammes Anomalies chiffrées à 5,05 % du poste. soit 10,8 Millions.	LYON
PRESCRIPTION DES EXAMENS DE BIOLOGIE	- Cotations erronées - Non justification médicale Anomalies chiffrées à 13 % du poste, soit 3,88 Millions.	VESOUL
BIOLOGIE DANS LES CLINIQUES PRIVEES	- Cotations erronées - Non justification médicale Récupération d'indus = 87.700 F	ANNECY
APPLICATION DE LA NOMENCLATURE	- Cotation erronées Chiffrage à 3,5 % du poste de dépenses, soit 3,3 Millions.	ROUEN
BIOLOGIE	- Cotations erronées - Facturations non conformes Chiffrage des anomalies = 1 % du poste, soit 221.000 F.	ARMENTIERES
COTATIONS DE BIOLOGIE DEPUIS L'ARRETE DU 30/11/89	- Cotation et facturations non conformes Chiffrage à 5 % du poste de dépenses, soit 3.639.000 F.	BEAUVAIS
COTATIONS DE BIOLOGIE	- Facturations non conformes Anomalies chiffrées à 2,36 Millions.	CREIL

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

Autres examens complémentaires

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
LES K DES GASTRO-ENTEROLOGUES	- **Cotations erronées.** - **Non justification médicale.** Anomalies chiffrées à 160.000 F. Programme d'action sur 9 mois : indus notifiés : 144.000 F.	**LILLE**
LES K DES CARDIOLOGUES	- **Cotations non justifiées** de 2 K 30 pour une échographie abdominopelvienne. Anomalies = 0,5 % du poste, soit 200.000 F.	**HAGUENAU**
ECHOGRAPHIES PENDANT LA GROSSESSE	- **Cotations erronées** pour 32 % des actes en K pendant la période initiale de grossesse.	**CRETEIL**
ACTES DE RADIOLOGIE DES CARDIOLOGUES	- **Cotations erronées.** Anomalies chiffrées à 345.000 F.	**TOULOUSE**
RADIO DU THORAX (Z2 DES CARDIOLGUES)	- **Cotations erronées.** Chiffrage = 162.000 F, soit 0,6 % du poste. Programme d'action sur 1 mois et dépenses évitées = 105.000 F.	**MONT-de-MARSAN**
RADIOSCOPIES PULMONAIRES DES CARDIOLOGUES	- **Cotations erronées** = 31.200 F, soit 2 % du poste de dépenses. Programme d'action sur 2 mois : dépenses évitées = 30.000 F.	**MONTAUBAN**
RADIOSCOPIES PAR LES CARDIOLOGUES ET PNEUMOLOGUES	- **Cotations erronées.** Anomalies représentent : 111.000 F.	**CRETEIL**
ACTES DE RADIOLOGIE	- **Cotations non justifiées.** Anomalies = 1 Million, soit 3 % du poste de dépenses.	**BOURGES**
RADIO RETRO-ALVEOLAIRES	- **Facturations non conformes.** - **Cotations erronées.** Anomalies représentent 272.000 F. Programme d'action conduit à 241.000 F de dépenses évitées.	**VALENCE**
RADIOGRAPHIES DU CRANE	- **Non justification médicale des soins.** Anomalies chiffrées à 600.000 F.	**SELESTAT**
GASTROSCOPIES ET TRANSIT GASTRIQUE	- **Cotations erronées.** - **Non justification médicale.** Anomalies = 29.200 F.	**MULHOUSE**

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

Hospitalisations

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
CLINIQUES PRIVEES	- **Facturations non conformes.** - **Dépassement de capacité.** Anomalies chiffrées à 420.000 F. Récupérations d'indus suite à programme d'action = 501.718 F	LE HAVRE
CHIRURGIE FACTUREE EN SPC DANS 16 CLINIQUES	- **Cotations erronées.** Récupérations d'indus = 1.180.824 F.	PARIS
CATARACTE EN CLINIQUE PRIVEE	- **Facturations non conformes.** - **Durée des séjours.** Anomalies = 89.714 F.	PERPIGNAN
HOSPITALISATION 48 HEURES EN CLINIQUE PRIVEE	- **Facturations non conformes.** Chiffrage 2,7 Millions.	BREST
TAUX OCCUPATION EN CLINIQUES PRIVEES	- **Sur occupation.** Chiffrage = 705.600 F. soit 0,12 % du poste.	CAMBRAI
ACTIVITE DE 4 CLINIQUES PRIVEES	- **Cotations erronées.** - **Facturations non conformes.** Chiffrage = 212.894 F. soit 0,19 % du poste.	CARCASSONNE
ACTES EN CLINIQUES PRIVEES	- **Cotations erronées.** - **Facturations non conformes.** - **Inadéquation de la structure.** Chiffrage et notification d'indus = 183.108 F.	NICE
FSO LORS D'ENDOSCOPIES EN CLINIQUES PRIVEES	- **Facturations non conformes.** Chiffrage de l'indu = 298.363 F.	EVRY
HOSPITALISATION D'UNE JOURNEE EN CLINIQUES PRIVEES	- **Non respect de la NGAP.** Anomalies et indu chiffré à 112.080 F. soit 0,33 % du poste.	BELFORT
CONTROLE D'ACTIVITE (CLINIQUES PRIVEES)	- **Cotations erronées.** - **Facturations non conformes.** - **Dépassement quota autorisé SPC.** Chiffrage anomalies = 960.476 F. Indus récupérés = 458.184 F.	ANGERS

Divers gaspillages et anomalies constatés, en 1992, par le contrôle médical de l'assurance maladie du régime général

(Source : CNAMTS)

Hospitalisations (suite)

THEME	NATURE DES ANOMALIES	ORGANISME
HOSPITALISATION PUBLIQUE : CONTROLE DE L'ACTIVITE LIBERALE DES MEDECINS HOSPITALIERS	**- Dépassement du nombre de lits autorisés.** Chiffrage des anomalies = 80 % du poste, soit 390.848 F indus récupérés auprès de 2 professionnels.	**ELBEUF**
HOSPITALISATION PUBLIQUE : CONTROLE DE L'ACTIVITE LIBERALE DES MEDECINS HOSPITALIERS	- Dépassement du nombre d'actes hebdomadaires autorisés ou **lits secteur privé autorisés.** Indu notifié à 1 professionnel = 467.017 F.	**ROUEN**
CONTROLE DU JOUR DE SORTIE	- Contrôle du jour de sortie (article 11 convention de l'hôpital). **- Facturation non conforme.** Indus récupérés = 6.836 F.	**TOULOUSE**

III - LA NECESSAIRE DEFINITION DE PROCEDURES PERMETTANT D'ASSOCIER, EN TOUTE TRANSPARENCE, LA NATION A LA GESTION DE LA SECURITE SOCIALE

La régulation de notre système de protection sociale et, plus particulièrement, de l'assurance maladie, ne pourra être effective que si elle s'accompagne d'une véritable prise de conscience, par la Nation, de sa nécessité et de son utilité.

Il paraît donc indispensable de définir les outils et les procédures permettant, d'une part, d'associer plus étroitement les citoyens à la gestion de la Sécurité sociale et, d'autre part, de disposer d'une vision d'ensemble, fiable et cohérente, de sa situation financière.

A. DU PARITARISME A LA GESTION TRIPARTITE

En 1945, la gestion des organismes sociaux fut confiée aux organisations syndicales, représentatives des salariés, et aux employeurs réunis au sein des conseils d'administration.

Ce mode d'organisation était à l'époque parfaitement justifié en raison :

- de la nature même du système de sécurité sociale mis en oeuvre, à savoir la création d'assurances professionnelles dont le financement était assuré par des cotisations assises sur le revenu du travail ;

- de la vaste audience recueillie au sein du monde du travail et de la société dans son ensemble, par les organisations syndicales représentatives de salariés.

Depuis lors, notre système de protection sociale a connu un élargissement continu de son champ d'application, tant en ce qui concerne les risques couverts que les populations protégées. Cette évolution a progressivement remis en cause la nature strictement professionnelle de la solidarité ainsi mise en oeuvre.

A cet égard, l'exemple le plus caractéristique est fourni par la branche famille du régime général dont les allocations sont susceptibles, depuis 1978, d'être versées à **toute personne résidant sur le territoire national.**

Les assurés ne sont donc plus seulement des travailleurs. La procédure de représentation par les seules organisations syndicales constitue, de ce fait, une modalité en partie dépassée.

Par ailleurs, les pouvoirs publics, qui contrôlent pourtant de nombreux éléments influant sur l'équilibre et l'évolution de la sécurité sociale, demeurent dans la *"position inconfortable de tuteurs qui regardent le jeu et le confisquent parfois"*[1].

Le monopole actuel des organisations syndicales au sein des conseils d'administration des organismes sociaux, **et plus particulièrement, du régime général,** devra inéluctablement, à terme, être adapté et modifié.

1. M. Lagrave - Sécurité sociale - Quel avenir ? Projet mars 1979.

Il convient donc d'envisager dès aujourd'hui l'aménagement de la composition desdits conseils en associant :

- les représentants élus des assurés, que leur candidature ait été ou non présentée par une organisation syndicale représentative ;

- les représentants des entreprises car, quelles que soient les évolutions futures du mode de financement, celui-ci continuera à reposer largement sur leur activité ;

- des administrateurs représentant l'Etat.

Cet aménagement de la composition des conseils d'administration devrait ainsi permettre :

- d'associer davantage les assurés à la gestion et à la réflexion sur l'avenir de la sécurité sociale ;

- à l'Etat de définir et de mettre en oeuvre une politique globale cohérente, notamment face à l'émergence de nouveaux risques sociaux ;

- de responsabiliser l'ensemble des partenaires concernés et de réduire notablement un certain anonymat administratif qui entache aujourd'hui l'image des régime sociaux.

Cet aménagement pourrait également **ne pas être uniforme dans ses modalités** et s'adapter, au contraire, aux spécificités de chaque branche.

Ainsi, par exemple, il convient de prévoir une représentation effective du corps médical au sein des conseils d'administration des caisses d'assurance-maladie.

B. L'ETABLISSEMENT D'INDICATEURS FINANCIERS COHERENTS ET PERTINENTS

Dans nombre de ses rapports, la Commission des comptes de la sécurité sociale a déjà eu l'occasion d'indiquer que les indicateurs financiers actuellement disponibles étaient loin de constituer de véritables "instruments d'aide à la décision".

L'opacité actuelle des comptes sociaux doit donc être impérativement corrigée par la mise en oeuvre rapide :

- **de la séparation de la gestion de la trésorerie des différentes branches du régime général** afin, d'une part, d'évaluer objectivement leur situation respective et, d'autre part, d'éviter que les excédents d'une branche (par exemple : la branche famille) ne puissent être utilisés pour combler le déficit d'une autre branche (par exemple : la branche vieillesse).

- **des recommandations du groupe de travail présidé par M. Mazars** et relatif à **l'harmonisation des modes de comptabilisation des opérations de l'ensemble des régimes sociaux.** Ce groupe de travail a en effet préconisé la comptabilisation des opérations des organismes de sécurité sociale en droits constatés et la généralisation d'un plan comptable revu et adapté à l'ensemble des organismes entrant dans le périmètre de consolidation desdits organismes ;

C. LA DÉFINITION D'UN MÉCANISME SOLENNEL DE VÉRIFICATION ANNUELLE DE L'ADÉQUATION DE L'ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À SON ENVIRONNEMENT

"Dans une société démocratique, il appartient aux Français de décider solennellement, par le truchement de la représentation nationale, de l'opportunité de payer - ou non - le prix du maintien des libertés que ménage à tous - professionnels et patients - l'organisation actuelle de notre système de santé, d'assumer - ou non - les conséquences financières de l'inadaptation de leurs régimes de retraites à l'évolution de la situation démographique ou économique, d'accepter - ou non - les charges résultant d'une politique familiale ambitieuse."(1)

Or, la connaissance par la Nation, de la situation financière de la sécurité sociale et de l'équilibre général des comptes sociaux, se heurte aujourd'hui à certaines limites qu'il convient de dépasser.

1. Rapport du Comité des Sages - 1987.

1. Des limites à la transparence des comptes sociaux...

a) S'agissant tout d'abord de **la Commission des comptes de la sécurité sociale,** l'irrégularité du calendrier de ses deux réunions annuelles a pour principale conséquence de dissocier à l'excès la présentation des prévisions relatives aux recettes des régimes sociaux de la présentation des hypothèses **établies par la Commission des comptes de la Nation** quant à l'évolution de la masse salariale.

b) En ce qui concerne par ailleurs le Parlement, celui-ci dispose :

- **d'un pouvoir constitutionnel limité.** En vertu de l'article 34 de la Constitution, il "détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale". Le Parlement ne détermine donc ni les taux de cotisations, ni le montant des prestations, ces responsabilités incombant au pouvoir réglementaire. Ce partage des compétences aboutit parfois à des situations paradoxales, le Parlement étant conduit à débattre des mesures sociales sans pouvoir en contrôler certains paramètres fondamentaux ;

- **d'une information encore parcellaire** : la représentation nationale n'est qu'imparfaitement informée de l'évolution de la protection sociale en dépit de l'ampleur des masses financières en jeu.

En effet, ni les dispositions de la loi du 31 juillet 1968 (loi de ratification des ordonnances de 1967) prévoyant le dépôt, lors de la première session ordinaire du Parlement, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente, ni la disposition de la loi de finances pour 1980 prévoyant un vote annuel sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation, ni l'article 135 de la loi de finances pour 1991 fixant le principe d'un rapport et d'un débat annuel sur les finances sociales n'ont été appliqués à ce jour.

Ainsi, depuis 1958, seules ont connu une application effective les dispositions :

- de la loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les français, invitant le Gouvernement à fournir au Parlement des éléments statistiques mettant en évidence l'effort social de la Nation au cours des trois années précédentes ;

- du décret du 22 mars 1979 portant création d'une Commission des comptes de la sécurité sociale, à laquelle participent huit parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs), et appelée à rendre un rapport bi-annuel sur les comptes des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Cette limitation des pouvoirs et des capacités d'investigation des assemblées parlementaires dans le domaine social apparait contraire à la fois :

- **aux exigences de la démocratie**, l'opinion publique ne pouvant s'exprimer à ce sujet par l'intermédiaire de ses représentants élus ;

- **à la vocation fondamentale du Parlement**, en l'empêchant de contrôler la gestion et l'affectation de recettes et de dépenses dont le montant est aujourd'hui supérieur à celui du budget de l'Etat.

2. ...qui doivent impérativement être dépassées

Afin d'améliorer la connaissance, par la Nation, de la situation financière des régimes sociaux envisagés dans leur globalité, il convient de dépasser les limites existantes en définissant **un mécanisme solennel de vérification annuelle de l'adéquation de l'évolution de la sécurité sociale à son environnement.**

Outre le Gouvernement et les administrations, qui conserveraient toutes leurs prérogatives en ce domaine (et, notamment, l'établissement des **comptes prévisionnels** des régimes sociaux), la mise en oeuvre de cette vérification et de cette évaluation annuelles des comptes sociaux pourrait être répartie entre trois acteurs privilégiés, à savoir :

1°/ **La Cour des Comptes,** chargée d'établir un rapport général sur la situation financière et la gestion de l'ensemble des régimes sociaux obligatoires **au cours de l'année N-2.**

Ce rapport serait établi et soumis au vote du Parlement dans des conditions et selon une procédure similaires à celles actuellement suivies, en matière budgétaire, **pour l'examen des lois de règlement.**

2°/ **La Commission des comptes de la sécurité sociale,** analysant et expertisant les comptes prévisionnels des régimes sociaux obligatoires **pour les années N-1, N et N + 1.**

Il conviendra à cet égard :

- de réaffirmer, par des mesures adaptées, **l'indépendance statutaire de la Commission des comptes de la sécurité sociale ;**

- de synchroniser plus étroitement le calendrier de ses réunions avec celui de la Commission des comptes de la Nation.

3°/ **Le Parlement,** dont le renforcement des compétences dans le domaine social pourrait principalement se traduire par **l'instauration effective d'un débat annuel.**

A cette occasion, la représentation nationale :

- voterait sur le rapport élaboré par la Cour des Comptes (cf ci-dessus) ;

- prendrait connaissance du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale sur la situation financière des régimes sociaux au cours des années N-1, N et N+1 ;

- apprécierait et déterminerait l'ensemble des dotations versées par l'Etat aux régimes de protection sociale.

Ces aménagements présenteraient l'avantage :

- de clarifier le partage des responsabilités entre l'Etat et les partenaires sociaux sur les conditions de l'équilibre financier des régimes sociaux ;

- **de permettre à la Nation de procéder, par l'intermédiaire de ses représentants élus, à un véritable arbitrage entre le financement de la protection sociale et celui d'autres fonctions collectives.**

En décembre 1992, votre rapporteur avait déposé en ce sens :

- une proposition de loi constitutionnelle **tendant à réaffirmer les principes démocratiques devant présider au contrôle de l'effort social de la nation ;**

- une proposition de loi **tendant à améliorer l'information du Parlement sur les comptes et la situation financière des régimes obligatoires de sécurité sociale.**

Un an plus tard, la question du contrôle démocratique du budget social de la nation demeure plus que jamais d'actualité.

AFFAIRES SOCIALES, SANTE ET VILLE

II - VILLE

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

Les crédits de la politique de la Ville sont, pour la première fois, récapitulés dans un fascicule budgétaire autonome. Cette nouvelle présentation offre trois avantages :

1. elle se traduit par une **harmonisation de la nomenclature** de crédits auparavant dispersés entre les services généraux du Premier ministre (S.G.P.M.) et le ministère de l'équipement.

2. elle fournit l'occasion d'un **réajustement** des crédits du Titre VI vers ceux du Titre IV ;

3. elle permet un **débat parlementaire** spécifique.

Toutefois, la politique de la ville -interministérielle par essence- ne se résume pas aux seuls **crédits du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, qui se montent à 850 millions de francs. L'ensemble des concours** consacrés à **"la politique des villes** et du développement social urbain" est estimé à **7,472 milliards de francs** pour 1993 avant même l'annonce du plan de relance de juillet 1993 doté de 5 milliards de francs. Ce plan de relance ne se traduira par ailleurs que progressivement en crédits inscrits au budget de la ville (arrêtés de transfert en provenance des charges communes), ce qui ne facilite pas la lecture du document budgétaire. Notons enfin que le "pic" de 5 milliards de francs, même lissé sur les deux exercices 1993 et 1994, donnera -optiquement- un aspect chaotique à l'évolution des crédits inscrits dans les projets de loi de finances. Ces difficultés techniques -inévitables- ne sauraient remettre en cause le bien-fondé de la nouvelle présentation budgétaire.

I - PRESENTATION DES CREDITS

Elle exige, au préalable, l'établissement d'un budget "pro forma" pour 1993, par regroupement des dotations "ville" des budgets des S.G.P.M. et de l'équipement et adjonction du compte d'affectation spécial F.A.R.I.F. (Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France).

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté 1993	L.F.I. 1994	Variation %
Dépenses ordinaires			
Titre III	134,323	133,44	- 0,65
Titre IV	249,2	398,9	+ 60
Total	**383,523**	**532,34**	**+ 38,8**
Dépenses en capital (crédits de paiement)			
Titre V	5	7	+ 40
Titre VI	507,4	311	- 38,7
Total	**512,4**	**318**	**- 38**
Total général Budget	**895,923**	**850,34**	**- 5,1**
F.A.R.I.F. (chap. 902-22-9)	170	170	-
Total "Ville"	**1.065,923**	**1.020,34**	**- 4,3**

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

1. Le rééquilibrage des Titres IV et VI

Le passage de 249,2 à 398,9 millions de francs s'obtient par sommation de - 4 (transferts Titre IV vers Titre III), + 130,7 (transferts Titre VI vers titre IV), + 23,0 (mesures nouvelles), soit + 149,7 millions de francs. Le glissement de 130,7 millions de francs consacrés à des actions contractuelles (contrats de ville, P.A.C.T. urbains, autres conventions) doit permettre une **consommation plus rapide des crédits**, pour répondre ainsi à des observations répétées de la Cour des Comptes. Seuls relèvent à présent du Titre VI les crédits affectés aux contrats de ville dont l'exécution est pluriannuelle par nature. Cette mesure doit assurer une consommation plus rapide des crédits, les nouvelles dotations transférées au Titre IV n'étant pas inscrites à l'état H et ne pouvant donc pas être reportées sur l'exercice suivant au-delà de la limite de 10 %.

Les actions de **prévention de la délinquance** font également l'objet d'une priorité claire : les crédits correspondants passent de 131 à 150 millions de francs (+ 14,5 %). Elles sont souvent intégrées dans un C.A.P. (contrat d'action prévention). Ces C.A.P. seront en général intégrés dans les contrats de ville, mais parfois maintenus en tant que tels pendant la durée triennale qui leur est assignée par la circulaire du 17 août 1990. **Les crédits spécifiques de l'article 46-60-40 semblent toutefois calculés au plus juste.**

2. Une faible réduction des dépenses de fonctionnement au titre de la révision des services votés

- Les crédits destinés aux **services publics de quartier** (chapitre 37-82), faiblement consommés, sont reconduits en francs courants. Pour améliorer leur consommation, il est cependant prévu d'élargir le nombre des services susceptibles d'en bénéficier. Les actions financées sur le chapitre 37-82 pourront être applicables, notamment dans les services de l'éducation nationale, de l'A.N.P.E., des télécommunications et de la Poste ;

- les crédits des moyens de fonctionnement et d'animation (37-60) diminuent de 14,6 % ;

- la **réduction du Titre III** est partiellement "optique" dans la mesure où le budget de la Ville ne rémunère directement aucun personnel fonctionnaire ou contractuel. Les dépenses correspondantes de la D.I.V. (délégation interministérielle à la ville) sont imputées sur le budget du ministère de l'équipement. Cette imputation est techniquement justifiée, mais conceptuellement surprenante.

3. Une diminution globale des crédits, mais un effort budgétaire accru...

La baisse apparente des dotations (- 4,3 %) tient à trois causes : la non prise en compte de frais de personnel (cf supra), l'existence d'actions spécifiques "ville" financées par d'autres ministères, la non prise en compte du plan de relance doté de 5 milliards de francs de crédits. Politiquement malhabile, cette baisse résulte du strict respect des contraintes du droit budgétaire.

L'ensemble des concours de l'Etat à la politique de la ville fait l'objet -en application de l'article 115 de la loi de finances pour 1990- d'un

état récapitulatif ("jaune") de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain, publié en fin d'année. Les données disponibles pour 1993 -hors régulation budgétaire et avant plan de relance- fournissent un total de 7,472 milliards de francs (hors Caisse des Dépôts et Consignations). Ce total se décompose comme suit :

(millions de francs)

Crédits spécifiques	831,0
Crédits contractualisés de divers ministères	2.480,3
Autres crédits budgétaires	2.420,2
Fiscalité (dotations particulières) (1)	1.741,0
Total	**7.472,5**

(1) dont : - dotation de solidarité urbaine : 1.000
- Fonds de solidarité des communes de l'Ile-de-France : 585
- dotation particulière de solidarité urbaine : 156.

Les données prévisionnelles pour 1994 ne sont pas encore disponibles.

II - UNE AMBITION NOUVELLE POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

1. Le plan de relance du 29 juillet 1993

Financé par le collectif budgétaire, ce plan se décompose comme suit (en A.P. et C.P.) :

- 2 400 millions de francs pour les équipements publics

- 700 millions de francs pour les grands projets urbains

- 1 900 millions de francs pour le désenclavement des quartiers, la réhabilitation de logements, l'aménagement des espaces extérieurs et l'environnement.

L'enveloppe destinée aux équipements publics se répartit en une enveloppe finançant des décisions prises au niveau national pour 1 300 millions de francs (équipements de police, justice, équipements universitaires) et une enveloppe déconcentrée pour 1 100 millions de francs.

L'enveloppe destinée aux autres équipements se compose également d'une dotation affectée au niveau national pour 1 045 millions de francs et d'une dotation déconcentrée au niveau régional pour 855 millions de francs.

Les crédits correspondants seront, pour l'essentiel, consommés en 1994.

Au 12 octobre 1993, **307 millions de francs ont été transférés** -ou sont en voie de l'être- sur les ministères concernés. Votre rapporteur spécial exprime un voeu : la prompte exécution du plan de relance, et l'esquisse d'une crainte : le risque de limage de ces crédits au moment des reports sur l'exercice 1994.

2. La simplification des formules contractuelles

Les procédures actuelles (271 conventions de développement social des quartiers, 136 conventions de quartier, 13 contrats de ville expérimentaux,...) seront remplacées au 1er janvier 1994 par la procédure unique du "**contrat de ville**" quinquennal ; 185 contrats seront signés à la fin de l'année 1993 ou au début de l'année 1994 et intégrés dans les C.P.E.R. (contrats de plan Etat-région).

Votre rapporteur souligne la nécessité de prévoir des "**mesures de sortie**" pour les villes faisant l'objet d'une action contractualisée en cours et non retenues dans le cadre du XIème plan. Une **enveloppe de 50 millions de francs** est certes envisagée à cet effet pour 1994. La "sortie", qui ne sera pas automatique, se fera en 2 ans -exceptionnellement 3 ans. Votre rapporteur spécial incline à penser que **cette enveloppe risque d'être insuffisante** au regard du nombre significatif de communes qui ne seront pas concernées par un contrat de ville, et qu'il conviendrait donc d'abonder le chapitre 46-60-10 afin de ne point interrompre des programmes en cours et de décourager ainsi les initiatives locales. En définitive, les C.P.E.R. ne contiendront plus que 3 modes opératoires : le contrat de ville, la convention de sortie et le P.A.C.T. urbain. Un certain nombre de P.A.C.T. (programmes d'aménagement concerté du territoire) urbains seront repris sous forme de contrats de villes. D'autres seront en revanche maintenus en l'état ou nouvellement conclus pour permettre la poursuite d'opérations conjointes de lutte contre l'exclusion et de reconversion industrielle (financée notamment sur des crédits du F.I.A.T.).

3. L'enveloppe des contrats de plan

Une enveloppe très significative a été définie en vue de la négociation des contrats de ville.

Elle se décompose (hors DOM-TOM) en :

- 2 276 millions de francs de crédits gérés par le ministère chargé de la ville ;

- 5 071 millions de francs de crédits gérés par le ministère du logement ;

- et 1 418 millions de francs de crédits gérés par d'autres départements ministériels,

- soit un total de **8 765 millions de francs,** auquel s'ajoutent près de 800 millions de francs pour les départements et territoires d'Outre-mer.

Au sein de cette enveloppe, 2 250 millions de francs sont réservés aux 10 grands projets urbains actuellement retenus et 5 515 millions de francs ont été répartis entre les régions, selon des critères démographiques, compte tenu des difficultés rencontrées dans les quartiers des villes concernées.

4. L'amélioration des procédures

La mise en oeuvre d'une politique de la ville est délicate car elle suppose l'intervention de nombreux partenaires et le respect de règles juridiques et financières strictes. Deux mesures sont prises pour renforcer le pilotage de cette politique :

- nomination de **15 sous-préfets à la ville** (effectif total : 30)

- renforcement des effectifs de la **D.I.V.** par création de **12 postes nouveaux** portant son effectif total à 94 unités.

Par ailleurs, les administrations se sentent progressivement davantage concernées et oeuvrent plus efficacement au succès de la politique de la Ville.

Ainsi en va-t-il de la Fonction Publique, par le biais de la N.B.I. (nouvelle bonification indiciaire), de la rapidité des promotions et des primes de déménagement plus élevées pour les fonctionnaires affectés dans

les quartiers difficiles. Votre rapporteur spécial estime que ces mesures seront de nature à permettre de se rapprocher de l'**"objectif prioritaire d'affecter les agents les plus compétents là où les tâches sont les plus difficiles et non pas là où elles sont nécessairement les plus valorisantes".**

L'action "sur le terrain" appelle enfin une adaptation de règles souvent inutilement contraignantes. Ainsi, en ce qui concerne le financement des associations, une mission conjointe de l'inspection des finances et de l'inspection générale des affaires sociales est en cours. Elle a pour objet de proposer des mesures de simplification et de rationalisation des relations financières entre les associations et leurs bailleurs de fonds (Etat ou collectivitgés locales), notamment en ce qui concerne un **formulaire unique de demande de subvention** (F.A.S.-D.I.V.) et l'**accélération du rythme de versement des subventions.**

Par ailleurs, le caractère contractuel des actions menées dans le cadre de la politique de la ville impose le cofinancement des projets : mais cette technique est source de lenteur et d'incertitude dans le déblocage des crédits, chacun des partenaires (ministères et collectivités) ayant ses propres méthodes et priorités. Pour remédier à cette situation, plusieurs solutions sont étudiées, notamment celle du **"chef de file" de projet** ou celle du **"groupement d'intérêt public"** désormais applicable en matière de développement social urbain (décret du 27 mars 1993). L'exemple du "guichet unique" de Toulouse qui regroupe les services de l'Etat, des collectivités locales, du F.A.S. et de la Caisse des Dépôts semble montrer que des progrès sensibles sont envisageables.

Votre rapporteur spécial souhaite enfin insister sur la nécessité de **revaloriser le rôle des maires,** soulignée par ailleurs dans les conclusions du rapport d'information établi en 1992 par notre collègue Gérard Larcher. La politique de la ville demeure certes partenariale par construction, mais "le maire doit pouvoir imprimer une orientation à la politique de développement social des quartiers, en définir les priorités et en contrôler la mise en place".

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits proposés pour 1994 s'élèvent à 26,876 milliards de francs, en diminution de 2,66 % par rapport à 1993. Cependant, cette diminution reste inférieure à celle du nombre des allocataires prévisible en 1994, qui est estimée à 3,2 %.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Différence entre 1993 et 1994	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	1.142,177	1.136,644	5,533	- 0,48
Personnel	802,597	796,923	- 15,674	- 0,71
Matériel et fonctionnement	49,250	29,850	- 19,400	- 39,39
Travaux d'entretien (1)	19,990	-	-	-
Subventions de fonctionnement	247,840	256,400	+ 8,560	+ 3,49
- dont ONAC	211,157	216,999	+ 5,842	+ 2,77
- dont INI	36,683	39,497	+ 2,814	+ 7,67
Dépenses diverses	23,500	53,375	+ 29,875	+ 127,13
Titre IV - Interventions publiques	26.467,464	25.731,298	- 736,166	- 2,78
- dont dettes viagères	23.276,36	22.493,942	- 782,294	- 3,36
- dont Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'AFN	287,00	270,00	- 17,000	- 5,92
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (2)	-	8,000	-	-
Total général	**27.609,641**	**26.875,942**	**- 733,699**	**- 2,66**

(1) Les crédits précédemment regroupés dans cette partie se retrouvent en 1994 d'une part dans les "dépenses diverses", et d'autre part sous le nouveau Titre V

(2) Ce titre nouveau apparaît en 1994 et regroupe des crédits qui relevaient antérieurement de la partie "travaux d'entretien" du Titre III

La structure du budget reste comparable à celle des années antérieures : **4,2 % des crédits sont consacrés aux moyens des services et 95,7 % aux dépenses d'intervention**, dont l'essentiel à la dette viagère (83,7 % du budget).

Toutefois, le budget pour 1994 voit apparaître un nouveau Titre V "Investissements exécutés par l'Etat" qui rassemble les crédits alloués à la rénovation des bâtiments du ministère et les crédits alloués à la remise en état des nécropoles nationales. Les difficultés de financement du Mémorial des guerres d'Indochine à Fréjus ont, en effet, montré l'inconvénient qu'il y a d'imputer ce genre de crédits sur un chapitre de fonctionnement relevant du Titre III. Ce nouveau Titre V ne doit cependant être cité que pour mémoire, puisqu'il représente seulement 0,03 %du budget des Anciens combattants.

A. LES MOYENS DES SERVICES

1. La diminution des effectifs est enrayée

Après la perte de 521 emplois en 1992 et de 586 en 1993, soit un quart de ses effectifs en deux ans, **le ministère des Anciens combattants ne verra en 1994 ses moyens en personnel diminuer que de 68 emplois budgétaires,** ce qui correspond à la norme de réduction de 1,5 % fixée pour l'ensemble des départements ministériels.

Il est à signaler que l'O.N.A.C. et l'I.N.I. ne sont pas concernés par cette réduction limitée des effectifs.

Ces suppressions d'emplois aboutissent à une diminution des crédits de personnel de 5,7 millions de francs.

2. Les concours à l'Office national des Anciens combattants et à l'Institution nationale des invalides progressent

Depuis 1991, l'Institution nationale des invalides (I.N.I.) est un établissement public, doté d'un budget et d'un patrimoine propre, comme l'Office national des Anciens combattants (O.N.A.C.).

Ces deux établissements publics reçoivent de la part du ministère des Anciens combattants des subventions de fonctionnement, essentiellement pour leurs dépenses de personnel. **Ces subventions sont nettement en progression en 1994 : de 5.8 millions de francs, soit une hausse de 2,8 % pour la subvention à l'O.N.A.C., et de 2,8 millions de francs, soit une hausse de 7,7 %, pour la subvention à l'I.N.I.**

3. La modernisation et la réorganisation des services se poursuit

La mise en oeuvre du plan de modernisation des services se poursuivra en 1994 sur une échelle réduite, avec une dotation spécifique de 8 millions de francs, à comparer avec les 23 millions de

francs prévus pour 1993 (qui furent toutefois déjà réduits de 8,2 millions de francs en loi de finances rectificative).

Cependant, les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques sont plus que doublées, pour atteindre 12,5 millions de francs. Un nouveau schéma directeur informatique est lancé pour la période 1994-1998, avec comme objectif d'améliorer les prestations rendues aux anciens combattants.

La déconcentration du ministère des Anciens combattants franchit une étape nouvelle en 1994 avec la **création d'un nouveau chapitre qui regroupe toutes les dépenses de fonctionnement courant des services déconcentrés.** Ce chapitre 37-61 nouveau est doté de 44,9 millions de francs. Il est rattaché à la 7ème partie du Titre III, intitulée "Dépenses diverses", qui s'en trouve plus que doublée par rapport à 1993. Inversement, la 4ème partie du Titre III, intitulée "Matériel et fonctionnement" se trouve amputée d'autant et ne réunit plus que les crédits de l'administration centrale : la forte baisse qu'elle enregistre n'est donc pour l'essentiel qu'apparente.

Une programmation plus rationnelle des investissements est enfin instaurée grâce à la création d'un Titre V, comme il a été indiqué. Des autorisations de programme sont ainsi ouvertes, à hauteur de 6 millions de francs, pour la remise en état des nécropoles nationales. Les crédits de paiement afférents sont de 3 millions de francs. Les opérations d'investissement immobilier du ministère sont très logiquement imputées elles aussi sur ce nouveau Titre V, à hauteur de 10 millions de francs en autorisations de programme et de 5 millions de francs en crédits de paiement.

B. LES INTERVENTIONS DU MINISTERE

1. La politique de mémoire

Les crédits dévolus à la politique de mémoire pour 1994 connaissent une évolution contrastée :

- **les crédits traditionnellement affectés aux fêtes nationales et aux cérémonies publiques progressent de 16,8 %** pour atteindre 2,5 millions de francs. Surtout, ils se voient exceptionnellement renforcés d'une **dotation spéciale de 100 millions de francs (chapitre 43-50 nouveau) dans la perspective du cinquantenaire des débarquements et de la Libération.** Cette dotation est allouée à la mission spécialement mise en place pour cette occasion ;

- **la dotation dévolue à l'information historique connaît en contrepartie une forte diminution, puisqu'elle baisse de plus de moitié pour atteindre 7,5 millions de francs.** Il faut rappeler cependant qu'elle avait été augmentée l'an passé de 10,7 millions de francs pris sur la réserve parlementaire. Si l'on fait abstraction de ces crédits supplémentaires, non reconductibles par nature, la diminution n'est plus que de 4,6 %.

2. Les dépenses sociales

Les crédits consacrés à l'action sociale du ministère des Anciens combattants sont diversement orientés : baisse de 3,35 millions de francs pour les transports gratuits ou à tarifs réduits ; hausse de 3,4 millions de francs pour l'appareillage des mutilés ; maintien au même niveau pour les subventions, recours et allocations, ainsi que pour les indemnités et pécules.

L'indemnisation des patriotes résistants à l'occupation d'Alsace et de Moselle se poursuit en 1994, avec une deuxième tranche de 6,5 millions de francs.

Les crédits alloués à l'O.N.A.C. pour ses dépenses sociales progressent de 1,6 % pour atteindre 53,3 millions de francs.

En 1994, la dotation du Fonds de solidarité pour les Anciens combattants d'Afrique du Nord est en diminution de 5,9 % par rapport à 1993, avec un montant de 270 millions de francs. **Cependant, si l'on prend pour base le collectif budgétaire du 22 juin dernier qui avait réduit cette dotation à 223,8 millions de francs, on observe non plus une diminution, mais une augmentation de 20,6 %.** La dotation demandée pour 1994 tient en fait compte du rythme de montée en charge du Fonds constaté depuis sa mise en place en 1992.

3. Les crédits de dette viagère

Les crédits de dette viagère : retraite du combattant, pensions d'invalidité, indemnisation des victimes civiles des évènements d'Algérie, indemnités et allocations diverses, s'élèvent pour 1994 à 22,494 milliards de francs, en diminution de 782,3 millions de francs par rapport à 1993.

Cette diminution de 3,36 % est la résultante de trois mouvements :

- la **diminution du nombre des allocataires,** qui entraîne une économie de 1,063 milliard de francs ;

- la **progression du point de pension** résultant de l'application du rapport constant entre les pensions et les traitements de la fonction publique, qui aboutit à une dépenses supplémentaire de 322,5 millions de francs (1) ;

- enfin, 11,5 millions de francs sont inscrits en mesures nouvelles pour financer d'une part, le **relèvement du seuil de limitation des suffixes** (4 millions de francs), et d'autre part, le **relèvement de l'allocation spéciale pour enfant infirme** (7,5 millions de francs). Ces deux mesures font l'objet des articles 53 et 54 du projet de loi de finances pour 1994.

II - PRESENTATION DES ARTICLES 53 ET 54

A. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION SPÉCIALE POUR ENFANT INFIRME (art. 53)

En vertu de l'article L 54 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les veuves de guerre bénéficient d'une allocation spéciale lorsqu'elles doivent élever un enfant atteint d'une infirmité définitive, à leur charge leur vie durant, car inapte à tout travail normalement rémunéré.

L'article 53 du projet de loi de finances pour 1994 propose de reporter l'indice de cette allocation, qui n'avait pas été réévalué depuis 1973, de 270 à 333. **Cette revalorisation de près de 25 % comble le retard pris depuis 20 ans** en mettant l'indice de cette allocation spéciale à parité avec le taux de réversion de la pension de veuve, qui a bénéficié d'un plan de relèvement programmé sur cinq ans achevé l'année dernière.

Cette mesure particulièrement opportune concernera un peu plus de 1 600 enfants et leurs mères, pour un coût de 7,5 millions de francs.

1.Le point d'indice est passé de 72,36 francs au 31 décembre 1992 à 72,59 francs au 1er janvier 1993, avec un rappel des 0,23 francs par point de pension.

B. LA REVALORISATION DE L'INDEMNISATION DES INFIRMITÉS SUPPLÉMENTAIRES DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ (art. 54)

L'article L 16 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre prévoit que dans les cas d'infirmités multiples dont l'une entraîne une invalidité absolue, c'est-à-dire de 100 %, un complément de pension est versé pour tenir compte des infirmités supplémentaires, selon un barème exprimé en degrés. A chaque infirmité supplémentaire correspond une majoration, dite suffixe, qui croît de 5 en 5 : 5 pour la première infirmité, 10 pour la seconde, 15 pour la troisième, etc.

Dans un souci d'économie, la loi de finances pour 1990 a limité l'application des suffixes pour les pensions supérieures à 100 % établies ou révisées à compter du 31 octobre 1989 : au-delà de ce seuil, le taux de chaque suffixe ne peut être supérieur au taux de l'invalidité supplémentaire à laquelle il correspond.

Ce nouveau mécanisme s'est révélé particulièrement injuste envers les grands invalides, dont les multiples infirmités sont sujettes à aggravation, et pour qui le mécanisme antérieur ne semblait pas excessivement favorable. Aussi, la loi de finances pour 1993 a-t-elle déjà reporté une première fois la limitation des suffixes aux pensions supérieures à 100 % et 50 degrés de pension.

Le projet de loi de finances pour 1994 propose de relever à nouveau le seuil de la limitation des suffixes, en le reportant aux pensions supérieures à 100 % et 100 degrés. **Cette disposition bénéficiera à près de 3 000 grands invalides pensionnés au-dessus de 100 % et 50 degrés, pour un coût de 4 millions de francs.**

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Votre rapporteur constate que, dans un contexte économique et budgétaire particulièrement difficile, le ministère des Anciens combattants préserve l'essentiel de ses moyens, et les voit même croître relativement à la réduction inéluctable du nombre de ses ressortissants. Il apprécie particulièrement qu'il ait été mis fin à l'hémorragie des moyens en personnel et que les subventions à l'O.N.A.C. aient été accrues.

2. Il faut se féliciter également des améliorations ponctuelles mais bien nécessaires apportées aux pensions et allocations par les articles 53 et 54 du projet de loi de finances pour 1994.

3. La forte diminution des crédits affectés à l'information historique n'est admissible que dans la mesure où elle est compensée par l'importante dotation exceptionnelle de la mission du cinquantenaire des débarquements et de la Libération, qui concourt aux mêmes objectifs. Il est bien entendu cependant que cette diminution ne saurait être que transitoire, et votre rapporteur veillera à ce qu'il en soit ainsi.

4. Votre rapporteur s'inquiète enfin de constater que la dotation du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord a été calculée au plus juste en 1994, alors que la classe 1958 qui deviendra éligible aux concours de ce fonds cette année est particulièrement nombreuse. Il s'agit certes de dépenses obligatoires, dont les crédits limitatifs seront au besoin complétés en loi de finances rectificative, mais il serait préférable de ne pas avoir à recourir à cette procédure.

AGRICULTURE ET PÊCHE

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

1. L'adjonction des crédits "pêche" ne modifie que très marginalement un projet de budget qui s'accroît de 17,8 % (DO + CP) soit + 18,8 % en D.O. et - 8,6 % en C.P.)

Agriculture hors pêche

Nature des crédits (en millions de F)	**Budget voté 1993**	**Loi de finances initiale 1994**	**Variation (en %)**
Dépenses ordinaires	38.395,6	45.585,3	+ 18,7 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.390,68	1 297,18	- 6,7 %
Total	**39.786,28**	**46 882,48**	**+ 17,8 %**

Pêche

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires	39,57	73,00	+ 84,5 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	80,00	46,50	- 41,9 %
Total	**119,57**	**119,50**	=

Budget Agriculture et Pêche

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires	38 435,17	45 658,3	+ 18,8 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 470,68	1 343,68	- 8,6 %
Total général	**39 905,85**	**47 001,98**	**+ 17,8 %**

2. L'accroissement très important du projet de budget est dû, pour l'essentiel, à la **majoration de la subvention d'équilibre au BAPSA, qui passe de 10,365 milliards de francs (budget voté 1993), à 18,123 milliards de francs** (PLF 1994), soit une augmentation de près de **75 %.**

Budget Agriculture (hors subvention BAPSA)

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires	27 093,6	27 462,3	+ 1,36 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 390,68	1 297,18	- 6,7 %
Total général	**28 484,28**	**28 759,48**	**+ 0,96 %**

3. Un certain nombre de dotations enregistrent une baisse qualifiée traditionnellement de **"mécanique"**, car elle ne représente pas un désengagement de l'Etat (modification de la structure de l'encours des prêts bonifiés, diminution du nombre des bénéficiaires de l'I.V.D., augmentation du cofinancement C.E.E. pour la prime à la vache allaitante, diminution du nombre des harkis travaillant en forêt....).

Budget Agriculture
(hors subvention BAPSA et hors principales baisses automatiques (1))

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires	21 951,6	22 753,3	+ 3,6 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 390,68	1 297,18	- 6,7 %
Total général	**23 342,28**	**24 050,48**	**+ 3,03 %**

(1) 44-42 Charges de bonification hors C.E.E. (de 3.165,0 à 3.100,0)
44-41 Indemnité viagère de départ (de 906,0 à 840,0)
44-55 Prime à la vache allaitante hors C.E.E. (de 966,0 à 676,0)
35-92 Harkis et entretien des forêts (de 105,0 à 93,0)

4. L'aspect dynamique du budget de l'agriculture peut également être mesuré à partir des crédits d'intervention stricto sensu.

Budget Agriculture : crédits d'intervention
(hors subvention BAPSA et hors principales baisses automatiques)

Nature des crédits (en millions de F)	Budget voté 1993	Loi de finances initiale 1994	Variation (en %)
Dépenses ordinaires corrigées (hors pêche)	13 558,3	14 145,1	+ 4,3 % (1)
Dépenses ordinaires corrigées (avec pêche)	13 597,87	14 218,1	+ 4,6 %

(1) + 4,7 % si l'on considère l'ensemble des baisses automatiques.

5. La prise en compte du collectif budgétaire du printemps 1993 fournit enfin une autre mesure de l'évolution des crédits.

Evolution des crédits du Ministère de l'Agriculture à structure constante (hors-pêche)

	Loi de finances initiale 1993	Loi de finances 1993 rectifiée (*)	Projet de loi de finances 1994	PLF 1994/ LFI 1993 (en %)	PLF 1994/ LFR 1993 (en %)
Crédits hors subvention au BAPSA	27.876	28.305	28.163	+ 1	- 0,5
Subvention au BAPSA	11.910	15.602	18.720	+ 57,2	+ 20
Crédits totaux	39.786	43.907	46.883	+ 17,8	+ 6,8

(*) *Compte tenu de la loi de finances rectificative pour 1993 et des arrêtés d'annulation du 3 février et du 10 mai 1993.*

6. Les concours publics à l'agriculture proviennent du budget du ministère de l'agriculture, mais également des budgets d'autres ministères, de comptes spéciaux du Trésor et d'une estimation des versements communautaires.

Récapitulation des dépenses bénéficiant à l'agriculture

	1993	1994	Variation %	Part du total en %
A. Budget du ministère de l'agriculture	39 786,28	46 882,48	+ 17,8 %	29,6
B. BAPSA (1)	56776,00	52 065,00	- 8,3 %	32,9
C. Comptes spéciaux du Trésor				
FFN	478	376,9	- 21,2 %	
FNDAE	779	843,5	+ 8,3 %	1,1
FNHAH (haras)	610,4	619,7	+ 1,5 %	
D. Autres ministères				
- Recherche : INRA et CEMAGREF	3 189,55	3 240,03	+ 1,6 %	
- Aménagement du Territoire : FIDAR et FIAM	374,00	385,00	+ 3 %	2,6
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	312,87	321,60	+ 2,8 %	
- Travail, emploi, formation professionnelle	74,95	76,45	+ 2 %	
E. Estimation des versements de ressources à la C.E.E. affectés à des dépenses agricoles	49 050,00	53 400,00	+8,87 %	33,7
TOTAL	**151 431,05**	**158 210,66**	**+ 4,48 %**	**100,0**

(1) BAPSA hors cotisations professionnelles et hors subvention du ministère de l'agriculture, prise en compte a la ligne précédente.

II - "LES" BUDGETS DE L'AGRICULTURE

A. LA DIVERSITÉ DES APPROCHES

Les mesures de l'évolution "du" budget de l'agriculture (hors intégration pêche) pour 1994 se répartissent sur un large spectre :

a) - **0,5 %** : P.L.F. hors subvention BAPSA, par rapport à la L.F. 93 révisée

b) + **1 %** : P.L.F. hors subvention BAPSA, par rapport à la L.F. 93 votée

c) + **3 %** : P.L.F. hors subvention BAPSA et baisses automatiques, par rapport à la L.F. 93 votée

d) + **4,3 %** : crédits d'intervention hors subvention BAPSA et baisses automatiques, par rapport aux crédits 1993 correspondants

e) + **4,5 %** : dépenses publiques (France + C.E.E.) 94/93

f) + **6,8 %** : P.L.F. 94 par rapport à L.F. 93 révisée

g) + **17,8 %** : P.L.F. 94 par rapport à la L.F. 93 votée

... et ces estimations ne tiennent compte ni de l'adjonction des crédits pêche (au demeurant marginaux), ni du **second collectif 1993** qui contiendrait des mesures à hauteur de 1 milliard de francs pour le BAPSA et des mesures prises en application des conclusions des groupes de travail "Balladur".

B. LA NECESSITE D'UNE REMISE EN PERSPECTIVE

Le concept comptable de budget de l'agriculture doit être révisé, car son interprétation est délicate et fait ainsi l'objet de controverses souvent mal fondées sur le "lobby" agricole. Ce budget est l'aboutissement d'une longue histoire de "splendide isolement" que la chute vertigineuse de la démographie agricole depuis quarante ans confine au "ghetto". Il convient donc d'élaborer un **outil statistique fiable** qui permette d'isoler le budget du monde rural du budget de l'activité agricole de production stricto sensu (hors formation, recherche, protection sociale, aménagement du territoire, aide alimentaire, forêt...). Sur ces bases, aux

contours encore flous, **l'ensemble des dépenses publiques à l'agriculture s'établirait à 65 milliards de francs (contre 158 milliards) et le budget ne serait plus que de 16 milliards (contre 47 milliards)** (*1*).

Des raisons plus conjoncturelles expliquent cette opacité : il s'agit essentiellement du basculement -opéré en 1991- de la ressource T.V.A. vers la C 3S, **procédé comptable particulièrement pernicieux,** que votre rapporteur spécial avait dénoncé lors de l'examen des lois de finances pour 1992 et 1993.

Il conviendrait en outre de disposer d'un **tableau de bord** permettant de suivre les cofinancements Etat/C.E.E. dans le triple objectif de connaître, dès le dépôt du projet de loi de finances, les crédits effectivement disponibles, de mesurer l'évolution vers une éventuelle "renationalisation" de la politique agricole commune, de vérifier si le niveau des crédits d'Etat permet de "maximiser" les retours communautaires que la France serait en droit d'attendre. Une estimation partielle pour 1993 et 1994 permet de rendre compte de l'importance du phénomène :

1.Source A.P.C.A.

Estimation des fonds de concours communautaires (actions principales) (*)

(millions de francs)

	Budget voté 1993	Versements CEE attendus ("vert")	Total (1)	LFI 1994	Versements CEE attendus	Total (2)	Variation Total (2)/ Total (1)
44-41-21 D.J.A.	520,00	312,16	832,16	578,50	264,00	842,50	+ 1,2 %
44-41-23 Retrait des terres, extensification et autres actions agri-environnementales	474,10	5,9	480,00	455,00	6,00	461,00	- 3,9 %
44-42-10 Prêts à l'agriculture : charges de bonification	3.165,00	460,70	3.625,70	3.100,00	590,00	3.690,00	+ 1,7 %
44-54-80 Actions en faveur des agriculteurs en difficulté	407,00	90,00	497,00	400,00	75,00	475,00	- 4,4 %
44-55-30 Primes au maintien du troupeau des vaches allaitantes	966,00	1.420,588	2.386,588	576,00	2.324,00	3.000,00	+ 25,7 %
44-70-20 Lutte contre les maladies des animaux	222,50	57,00(2)	279,50	232,50	20,00	252,50	- 9,6 %
44-80-30 Interventions spéciales dans les zones agricoles défavorisées	1.570,00	461,00	2.031,00	1.570,00	470,00	2.040,00	+ 0,5 %
- dont I.S.M.	1.177,00	350,00	1.527,00	1.180,00	354,00	1.534,00	+ 0,5 %
44-80-80 Cofinancement du F.E.O.G.A. Orientation au titre des objectifs 1 et 5 b	-	200,00	200,00	-	200,00	200,00	0 %
Total	**7.324,6**	**3.007,348**	**10.331,948**	**7.012,00**	**3.949,00**	**10.961,00**	**+ 6,1 %**

**Il conviendrait d'y ajouter la prime à l'herbe (retours 93 : 315 millions, 94 : entre 525 et 625 millions), la prime au boisement des terres agricoles (22 millions en 1994) et les crédits pour la filière agroalimentaire (plus de 250 millions).*

Exemples :

- la D.J.A. part nationale est présentée en augmentation de 11,3 %, mais la D.J.A. totale n'augmente "que" de 1,2 % (en raison essentiellement du décalage du versement des aides communautaires)

- la prime "vaches allaitantes" part nationale diminue de 30 %, mais la prime totale augmente de 25,7 % (augmentation de la part communautaire).

- certains retours ne sont pas connus avec précision lors du vote du budget par le Parlement français.

III - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET 1994

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Titres III et IV

	LFI 1993	1994 PLF	LFI 1993/PLF 1994 (en pourcentage)
Administration centrale et services déconcentrés	**5 181,6**	**5 264,7**	**+ 1,6 %**
Enseignement, formation, Recherche	**5 079,8**	**5 344,6**	**+ 5,2 %**
DJA	**520,0**	**578,5**	**+ 11,3 %**
Aide spéciale jeunes	130,0	130,0	=
Préretraite	**610,0**	**708,0**	**+ 16,1 %**
Agriculteurs en difficulté et P.A.R.A.	407,0	400,0	- 1,7 %
Prime élevage extensif	315,0	656,0	+ 108,3 %
Indemnités zones défavorisées (dont I.S.M.)	**1 570,0**	**1 570,0**	=
Primes vaches allaitantes	**966,0**	**676,0**	**- 30 %**
Retrait, extensification et mesures agro-environnementales	**559,0**	**555,0**	**- 1,6 %**
I.V.D. et divers	**912,3**	**843,4**	**- 7,6 %**
Offices d'intervention agricoles	**3 515,3**	**3 614,7**	**+ 2,8 %**
OGAF	72,0	72,0	=
SAFER	65,0	53,0	- 18,5 %
Sélection animale + I.P.G.	131,0	130,0	- 0,8 %
Promotion des échanges	215,0	212,0	- 1,4 %
Aide alimentaire et coopération technique	203,8	180,0	- 11,7 %
Fonctionnement CNASEA	193,0	190,0	- 1,6 %
Charges de bonification	**3 165,0**	**3 100,0**	**- 2,1 %**
Promotion et contrôle qualité	393,7	402,2	+ 2,2 %
Forêts	**1 197,1**	**1 134,5**	- 5,3 %
Interventions à caractère social	**12 261,8**	**19 073,0**	**+ 55,5 %**
Divers non ventilés	732,3	697,7	n.s.
TOTAL	**38 395,6**	**45 585,3**	**+ 18,7 %**

• **Moyens des services** : conformément à la norme budgétaire, les effectifs réels -à structure constante- diminuent de 85 unités (75 créations dans l'enseignement et 160 suppressions ailleurs). Les services vétérinaires sont préservés ainsi que les services déconcentrés chargés d'instruire les dossiers d'aides communautaires.

• **enseignement, formation, recherche** : augmentation sensible de 5,2 % permettant la **création de 75 emplois dans l'enseignement public**, l'ajustement des bourses aux effectifs et la revalorisation indiciaire. Les crédits de recherche ne figurent pas pour l'essentiel au budget stricto sensu du ministère de l'agriculture (CEMAGREF, INRA) ; ils augmentent de 1,6 % (C.P. + D.O.) et diminuent de près de 21 % en autorisations de programme, pour rattraper les erreurs de prévision précédentes (programmes nouveaux engagés sans C.P. correspondants). Le budget global recherche s'établit à 3,53 milliards de francs. **Votre rapporteur spécial espère qu'une phase plus dynamique** d'investissement succèdera à la phase actuelle de nécessaire remise en ordre (avenir des contrats de plan Etats-régions)

• **aides à l'installation** : l'augmentation tient compte de la revalorisation de 20 % de la D.J.A. mais des incertitudes subsistent sur l'évolution des installations (12 500 dossiers agréés en 1991, 7 700 en 1992, 8 000 en 1993) qui appelle une **réflexion de fond sur l'ensemble du dispositif réglementaire et financier** d'aide à l'installation.

• **préretraite et I.V.D.** : l'augmentation des dotations préretraite suit la montée en puissance du régime et les modifications intervenues (producteurs spécialisés), mais le **nombre des demandes nouvelles**, très variable selon les régions, **est en décroissance**. L'I.V.D. n'est plus attribuée depuis le 1er janvier 1990.

• **agriculteurs en difficulté et P.A.R.A.** (programme d'aides au revenu agricole) : la baisse tient compte de la diminution des crédits au titre de la procédure P.A.R.A. supprimée en 1992 et permet un effort national plus soutenu. L'action totale en faveur des agriculteurs en difficulté doit inclure en outre les bonifications du F.A.C. ainsi que les mesures spécifiques B.A.P.S.A.

• **prime élevage extensif** : l'augmentation traduit la montée en puissance de la prime à l'herbe (250 F en 1994), avec un cofinancement C.E.E. de 50 %. Il conviendra de s'interroger sur le **caractère vraiment incitatif à l'extensification** de cette prime, sur l'assouplissement de ses critères d'attribution (âge, date de dépôt des dossiers), ainsi que sur son importance considérable dans l'ensemble des retours communautaires "agri-environnementaux".

(en millions de francs)

Principales actions	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1994	%
Prime à l'herbe	315	656	+ 108,3
Opérations locales (ex-article 19)	84,9	100	+ 17,8
Autres actions agri-environnementales	60,1	120	+ 99,7
Total	**460**	**876**	**+ 90,4 %**

• **indemnités compensatrices de handicaps naturels (I.C.H.N.)** : les financements nationaux et communautaires permettront une revalorisation de 3 % des indemnités qui ne sont pas déjà au plafond communautaire (970 F par U.G.B.)

• **offices d'intervention** : les crédits, qui portent sur un montant considérable, s'inscrivent en **hausse de 2,8 %** (mais 200 millions de francs de crédits supplémentaires ont été dégagés en 1993, après une annulation de 400 millions de francs fin 1992). La réforme envisagée du C.S.O. et des Offices par produits devrait permettre une allocation plus efficace des crédits inscrits au chapitre 44-53.

• **promotion des échanges** : la très faible réduction des crédits s'analyse comme une victoire vis-à-vis des exigences de "Bercy", mais aussi comme un signe peu encourageant à la lumière des difficultés que vont connaître nos exportations de produits agroalimentaires.

• **forêts** : la baisse des crédits propres du Ministère de l'Agriculture s'explique par la diminution mécanique du versement compensateur (trop perçu en 1993 selon le Ministère des Finances) ; celle des dotations du F.F.N. est globalement préoccupante, eu égard aux difficultés structurelles de la filière bois, à la nécessité de maintenir une politique forestière sans à coup, et fâcheuse pour les entreprises concernées (pépiniéristes, entrepreneurs de travaux forestiers...).

• **charges de bonification** : La baisse résulte essentiellement de la modification de la structure de l'encours et de la baisse de l'investissement en agriculture. Par ailleurs, **le système général des prêts bonifiés et de consolidation a vieilli et mériterait d'être modernisé.**

(en millions de francs)

Principales actions	Loi de finances initiale 1993	Projet de loi de finances 1994	Evolution (en %)
Budget général-ministère de l'Agriculture	1.501,1	1.419,6	- 5,4
dont : - Sauvegarde de l'espace forestier et interventions (notamment protection contre les incendies)	155,3	160,2	+ 3,1
- Subventions à l'ONF (frais de gestion des forêts domaniales)	926,3	861,3	- 7,0
- Subventions d'investissement	175,8	171,5	- 2,5
Fonds forestier national (dépenses)	**478,0**	**376,9**	**- 21,2**
Total	**1.979,1**	**1.796,5**	**- 9,2**

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

D'un montant traditionnement limité, les dépenses en capital sont éparpillées entre de multiples actions. Les autorisations de programme sont globalement maintenues (- 1,2 %), mais les crédits de paiement régressent sensiblement (- 8,6 %). Hors B.C.R.D., les crédits dépendant du Ministère de l'Agriculture (hors pêche) se présentent sous un jour plus favorable :

(en millions de francs)

Principales actions	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
Aides aux bâtiments d'élevage	121,6	+ 47,6 %	100,0	+ 17,6 %
Agroalimentaire	219,0	+ 2,5 %	220,0	- 4,3 %
Hydraulique et foncier	279,4	- 9,0 %	288,0	- 6,1 %
Grands aménagements régionaux	189,0	- 6,9 %	186,23	- 8,6 %
Divers	477,0	ns	451,07	ns
Total	**1.286,0**	=	**1.245,3**	**- 6,6 %**

• **aides aux bâtiments d'élevage** : la très forte augmentation correspond à une accentuation du soutien aux éleveurs pour les investissements de mise en conformité avec les nouvelles normes de lutte contre les pollutions.

• **soutien aux industries agroalimentaires** : l'augmentation des crédits doit être soulignée, compte tenu des critiques portées à la P.O.A. et des mesures générales d'aides aux entreprises qui "profitent" également aux I.A.A. L'importance des retours communautaires (250 millions de francs en 1993) justifie peut-être cet **heureux changement** par rapport aux années précédentes.

IV - OBSERVATIONS

1. **F.N.D.A.E.** : le plafonnement des investissements (adduction et assainissement) appelle une augmentation de 3 centimes de la redevance, qui passerait à 13,5 centimes par m³ (l'actualisation de la redevance en francs constants base 1970 justifierait un montant de l'ordre de 23 centimes par m³).

2. **F.F.N.** : la chute du rendement de la taxe sur les produits forestiers se traduit par une contraction des ressources globales (350 millions en 1993 contre 808,1 millions pour 1990). Les mesures prises en 1993 (ponction sur les réserves et ouverture de 100 millions de francs d'autorisations de programme ne générant qu'une vingtaine de millions de francs de crédits de paiement) ne garantissent pas la pérennité du fonds. Le noyau dur de ses missions (boisement, reboisement, mobilisation des bois) est passé de 221 millions en 1992 à 66 millions en 1993. Votre rapporteur spécial juge cette **situation insupportable**. L'objectif ne saurait être d'ajuster les missions aux crédits disponibles, mais de financer une politique ambitieuse de la filière bois, en parfaite harmonie avec la **politique nouvelle d'aménagement rural** que le gouvernement entend conduire. Il convient donc d'abonder de 300 millions de francs les ressources 1994 du F.F.N., et cela grâce à un financement pérenne.

3. **bâtiments d'élevage** : l'accompagnement de la mise aux nouvelles normes environnementales semble justifier, eu égard aux investissements demandés aux éleveurs, la possibilité de pratiquer des **amortissements exceptionnels**, à l'image des amortissements antipollution dans l'industrie.

4. **animation en milieu rural** : des enquêtes sont peut-être à diligenter pour remplacer des aides par "abonnement" par des aides sur contrats d'objectif, mais la diminution programmée des crédits sur une ligne budgétaire modeste (19,33 millions en loi de finances initiale 1993)

méconnaît **le rôle irremplaçable des multiples associations oeuvrant à l'animation en zone rurale**. Une remise à niveau des crédits semble s'imposer.

5. prêts de consolidation : le taux de 8 %, qui était intéressant en début d'exercice 1993, est devenu trop élevé ; les critères d'octroi doivent être assouplis ; la non consommation de l'enveloppe 1993 pourrait rendre plus ardus les arbitrages 1994, qui devraient être par ailleurs rendus beaucoup plus tôt dans l'année. L'idéal pourrait être d'obtenir un taux de 6 %.

6. taxe BAPSA sur les produits forestiers : il serait souhaitable, malgré les difficultés de financement du budget annexe, que **cette taxe fût supprimée, au besoin par étapes**. Elle grève le prix de revient du bois matériau,ne fournit droit à aucune prestation sociale pour les redevables, et obère les trésoreries, ce qui a d'ailleurs justifié les délais de paiement octroyés en 1993. Quoiqu'on en ait, l'année 1994 ne s'annonce pas particulièrement riante pour les opérateurs de la filière bois.

7. Aménagement rural : le niveau de certaines dotations et l'absence de mesures fiscales très significatives ne semblent pas permettre d'atteindre tous les objectifs fixés au C.I.A.T. de Mende. Toutefois, l'ampleur de la tâche entreprise depuis cette année et les retards considérables à assumer, justifient cet écart. De surcroît, le prochain C.I.D.A.R. et les mesures qui seront annoncées par le gouvernement en réponse aux conclusions des groupes de travail "Balladur" permettront d'aller encore plus vite et plus loin.

8. assurance-grêle : le rétablissement d'une incitation à l'assurance apparaît indispensable, plus particulièrement pour le secteur des fruits et légumes hors terre.

COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le projet de budget pour 1994 du commerce et de l'artisanat se présente comme suit :

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté 1993	L.F.I. 1994	Variation %
Dépenses ordinaires	602	531,65	- 11,7
Dépenses en capital (crédits de paiement)	43,4	28,35	- 34,7
Total	**645,4**	**560,0**	**- 13,2**

La diminution globale des crédits résulte cependant d'évolutions contrastées par poste.

	Crédits votés pour 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation
Moyens des services (Titre III)	41,96	49,6	+ 18,2 %
Interventions publiques (Titre IV) dont :			
• Action éducative et culturelle	58,56	47,55	- 18,8 %
• Action économique	501,49	434,5	- 13,3 %
Subventions d'investissement (Titre IV) dont :			
• entreprises industrielles et commerciales	43,43	28,35	- 34,7 %
Total	645,46	560,0	- 13,2 %

Si l'on tient compte des annulations de crédits (arrêtés du 3 février et du 10 mai), les dotations effectivement utilisables en 1993 s'établissent à 605 millions de francs. **Rapportée à cette base, la diminution des crédits n'est plus que de 7,4 %.** De surcroît, la baisse de la charge de bonification (de 292 à 242 millions de francs) est "mécanique" car liée à la structure du stock antérieur de prêts et ne traduit pas un désengagement de l'Etat (le taux de bonification est resté constant ainsi que l'enveloppe, qui n'a d'ailleurs pas été entièrement consommée en 1992). Cette charge représentant près de la moitié du budget du commerce et de l'artisanat, sa diminution explique à elle seule 58 % de la baisse globale des dotations en loi de finances initiale et plus de la totalité de la baisse des dotations par rapport aux crédits 1993 régulés. **Les chiffres globaux sont donc à interpréter avec une grande prudence.** Prudence d'autant plus nécessaire que ce budget ne représente que 0,047 % du budget civil de l'Etat et moins de 0,0005 % de la valeur ajoutée du secteur.

Cependant, les données strictement budgétaires ne sauraient rendre que très imparfaitement compte des concours publics de toutes natures affectés au secteur du commerce et de l'artisanat.

II - LES CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

A. LES ACTIONS SPECIFIQUES

- Le FISAC (fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales).

Financé par une part de la taxe spécifique sur les grandes surfaces, il vise à préserver l'équilibre entre les différentes formes de commerce et à maintenir des commerces et des services de proximité.

(millions de francs)

	1993	1994	Variation
Budget commerce et artisanat (régulé)	605	560	- 7,4 %
FISAC	106	160	+ 50,9 %
Total	**711**	**720**	**+ 1,2 %**

Ce tableau illustre donc le caractère largement "optique" de la baisse des crédits du commerce et de l'artisanat.

- Le Fonds social Européen (FSE)

Ce fonds finance des actions de formation pour des artisans installés dans certaines zones (zones dites "2" et "5 b") ainsi que des stages dans des pays de la CEE et des formations pour les agents d'animation économique. Ses concours devraient s'élever à 20 millions de francs en 1993.

B. LES MESURES D'ORDRE GENERAL

La politique économique conduite par le Gouvernement exerce ses effets positifs sur toutes les entreprises, y compris celles du secteur du commerce et de l'artisanat. La seule baisse des taux d'intérêt, observée depuis le printemps 1993, a eu un impact considérable sur les charges financières des petites et moyennes entreprises. D'autres mesures, plus ciblées, doivent être mentionnées :

- fonds de garantie SOFARIS de 300 millions de francs pour favoriser les prêts aux PME,

- crédit d'impôt apprentissage porté à 7.000 F dans les entreprises de moins de 50 salariés,

- aide forfaitaire à l'embauche

- suppression du décalage d'un mois la TVA

- budgétisation progressive des allocations familiales

- allègement des droits de mutation sur les cessions de fonds de commerce.

Selon le Ministre chargé du commerce et de l'artisanat, la politique économique conduite sur les six derniers mois par le Gouvernement s'est traduite par un **transfert de 67 milliards en faveur des PME, dont plus de la moitié pour le commerce et l'artisanat.**

III - ANALYSE DES PRINCIPALES ACTIONS

1. Le commerce et l'artisanat en zone rurale.

Si les dotations budgétaires stricto sensu s'affichent à la baisse (- 1,3 % au chapitre 44-04-70 et - 21,2 % au chapitre 64-00-50), les concours publics (FISAC et contrats de plan) enregistrent une hausse sensible, mais qui n'est pas encore quantifiable. Ainsi, l'opération **"1.000 villages de France"** devrait être abondée à hauteur de 30 millions de francs. La procédure n'en est pas encore finalisée (choix des villages retenus), mais ses objectifs sont connus. Elle vise à revitaliser d'ici deux ans un millier de bourgs. D'abord, en y maintenant ou en y recréant des activités commerciales, mais aussi en y favorisant la mise à disposition des services

minimaux, tant publics que privés, nécessaires à la satisfaction des besoins des habitants. A cela, s'ajoutent des actions spécifiques en faveur de l'artisanat, de l'habitat, ainsi que de la vie associative et culturelle de la zone concernée.

La dotation aux jeunes entrepreneurs ruraux (600 millions de francs) sera également effectée pour partie à des artisans ou à des commerçants.

La mise en place des commissions départementales d'adaptation du commerce rural devrait être achevée en 1994 et les fonds départementaux devraient recevoir leurs premières dotations. Ces deux mesures sont indispensables tant au succès de l'opération "1 000 villages" qu'à la période de sortie du moratoire sur les implantations de grandes surfaces.

L'action en faveur des zones rurales apparait donc comme une priorité incontestable du Gouvernement.

2. L'animation économique

La diminution globale des crédits envisagée par le projet de loi de finances pour l'aide à l'assistance économique et technique aux entreprises artisanales (chapitre 44.05) atteint près de 5 millions de francs (- 5,3 %). Le principal poste (soutien aux programmes d'animation économique) enregistre une baisse de 4 millions de francs. Si l'on y adjoint les crédits FISAC aux crédits budgétaires réellement disponibles, **l'animation économique voit sa dotation globale passer de 107 à 94,5 millions de francs.** L'irrégularité dans les concours publics n'est pas de nature à permettre un financement harmonieux des programmes pluriannuels mis au point par les chambres des métiers, même si des gisements de productivité restent à explorer dans ce secteur.

En revanche, l'aide au développement technologique de l'artisanat progresse légèrement de 4,5 millions (après régulation) à 5 millions de francs (chapitre 44-05, article 30), ainsi que l'aide à la formation et au développement des actions d'animation économique qui contribue au financement de l'Institut Supérieur des Métiers.

3. L'apprentissage et la formation

Dans le secteur du commerce, la formation apparaît comme une priorité. L'aide à la formation d'agents d'assistance technique voit ses crédits augmenter de 17,6 %, alors que la rémunération des stagiaires de formation professionnelle (dont les dotations passent de 25 millions à 25,264 millions de francs) est maintenue globalement.

L'effort le plus important est consenti en faveur des demandeurs d'emplois (stages de formation de longue durée et d'innovation pédagogique), puisque les crédits enregistrent une hausse de 21,6 % par rapport à 1993.

Dans le secteur de l'artisanat, les crédits consacrés à la formation sont globalement stables par rapport à 1993. Dans le contexte d'un budget diminuant de 7,4 %, cette stabilité traduit à l'évidence une priorité. De fait, la dotation dévolue au développement de la formation professionnelle, qui s'élève pour 1993 à 21 millions de francs après régulation, demeure inchangée (chapitre 43-02, article 30). Les crédits pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle s'accroissent même légèrement de 1,8 million de francs après régulation à 2 millions de francs (chapitre 43-02 article 40).

En revanche, la part accordée aux actions pour le développement de l'apprentissage et des formations initiales complémentaires baisse de 4,1 %. Avec 23,5 millions de francs, elle reste toutefois très importante en volume (chapitre 43-02, article 20), car le secteur de l'artisanat emploie déjà à lui seul 58 % des apprentis et recèle encore un fort potentiel de développement.

C'est pourquoi on peut également regretter que les crédits affectés aux actions de sensibilisation diminuent sensiblement. Avec 300.000 francs pour 1994, ils connaissent une régression de 81,6 % (chapitre 43-02, article 10).

IV - L'ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE DU SECTEUR DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

1. L'ouverture dominicale des commerces

Le projet de loi quinquennale pour l'emploi propose un assouplissement des règles en vigueur (dérogation en faveur des communes ou zones touristiques et possibilité de repos par roulement dans certaines industries travaillant en continu).

2. Les délais de paiement

Le rapport sur l'application de la loi du 31 décembre 1992 n'a pas été établi car la commission ad hoc n'a pas été constituée. En revanche, le Gouvernement entend déposer un projet de loi nouveau visant à réduire ces délais, notamment de la part des collectivités publiques, à rendre les pratiques commerciales plus loyales (paracommercialisme) et à sanctionner les abus de dépendance économique commis par la grande distribution.

3. L'urbanisme commercial

Le Gouvernement n'envisage pas de modification législative à bref délai. Il fait procéder à une analyse détaillée de la situation de l'urbanisme commercial dans les départements, afin de mieux apprécier notamment l'impact du développement des grandes surfaces sur les commerces ruraux. Il envisage de rendre obligatoire pour chaque dossier l'établissement d'une "étude d'impact" transparente et contradictoire ainsi que la création d'un observatoire national.

4. Le projet de loi sur l'entreprise individuelle prévoit trois mesures spécifiques

Simplifier les règles applicables à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) et instituer un ordre de priorité pour l'appel en garantie du patrimoine des entrepreneurs individuels ; créer un dispositif d'incitation à l'épargne de proximité ; conforter la protection sociale des entrepreneurs individuels et de leur conjoint. Le projet vise aussi à simplifier dans tous les domaines les procédures administratives qui pèsent sur l'entreprise.

V - L'ACTUALISATION DU MONTANT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE METIERS (Article 57)

Le projet de loi de finances pour 1994 porte de 525 à 540 francs le montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers, soit une hausse de 2,8 % de ce prélèvement. L'Assemblée nationale a porté ce plafond à 551 F, soit une hausse de 4,9 %, le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse. Votre rapporteur spécial vous propose d'adopter cet article ainsi modifié. En effet, les nouvelles responsabilités exercées par les chambres consulaires en matière de formation et d'apprentissage semblent rendre nécessaire cet ajustement, mis à la charge des artisans. Le budget 1993 des chambres de métiers s'élève à environ 2,2 milliards de francs.

AUDIOVISUEL



Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Pour l'année 1994, le budget du secteur public audiovisuel s'élève à 14.873,2 millions de francs -contre 14.292,3 millions de francs pour 1993-, soit, globalement, une augmentation de 4 % (1).

Dans un contexte marqué par l'exigence de maîtrise des dépenses publiques et la relative stagnation du marché publicitaire, cette augmentation représente un effort appréciable en faveur du secteur public audiovisuel

(1) Le budget du secteur public audiovisuel comprend les sociétés suivantes : I.N.A. (Etablissement public à caractère industriel et commercial), France 2 et France 3 (sociétés nationales de programmes) R.F.O. (Société nationale de radio-télévision), La Sept Arte (groupement européen d'intérêt économique), Radio France et R.F.I. (société nationale de radio). En revanche, la S.F.P. est une société anonyme et n'entre donc plus dans le budget du secteur public audiovisuel. Elle n'est pas attributaire de la redevance.

Evolution du budget des sept sociétés et organismes du secteur audiovisuel public

(en millions en francs)

Projet de loi de finances pour 1994		Evolution par rapport au budget voté pour 1993		part dans le budget (en %)
		en millions de francs	en %	
Ressources publiques				
- redevance	9.431,9	+ 713,4	+ 8,2	63,4
- concours budgétaires	1.683,5	- 361,8	- 17,7	11,3
Ressources propres des organismes				
- publicité	2.785,4	+ 59,8	+ 2,2	18,7
- parrainage	172,8	+ 17,8	+ 11,5	1,2
- autres ressources propres	799,6	+ 132,8	+ 19,9	5,4
Total	**14.873,2**	**+ 580,9**	**+ 4**	**100**

A. LES RESSOURCES

Les crédits inscrits au titre du secteur public audiovisuel dans le projet de loi de finances pour 1994 proviennent de quatre sources différentes :

1°/ La redevance :

La **redevance** distribuée aux sociétés et organismes du secteur public, pour 1994, se monte à **9.431,9 millions de francs**, soit une augmentation de 8,2 %. Elle représente ainsi 63,4 % de l'ensemble du financement de l'audiovisuel public contre 61 % en 1993.

C'est une nette amélioration.

2°/ Les concours budgétaires de l'Etat :

Ils s'élèvent à 1.683,5 millions de francs et sont constitués à hauteur de 1.202,4 millions de francs par le remboursement des

exonérations de redevance. Ils représentent 11,3 % de l'ensemble du budget.

Il serait intéressant que le gouvernement indique au Parlement les raisons et analyses qui ont conduit à ce chiffre ?

3°/ Les recettes de publicité

Les recettes publicitaires des sociétés nationales de l'audiovisuel sont fixées à l'article 44 de la deuxième partie de la loi de finances pour 1994, à **2.785,4 millions** de francs, contre **2.675,7 en 1993.**

A ces recettes s'ajoutent celles qui proviennent du parrainage pour un montant de 172,8 millions de francs.

Au total, ces ressources représentent près de 20 % du financement du secteur public audiovisuel.

4°/ Les autres ressources propres

Elles s'élèvent à **799,6 millions de francs** en augmentation de 132,8 millions de francs par rapport à 1993 (+ 19,9 %). Elles représentent 5,4 % des ressources de l'audiovisuel public pour 1994.

Structure de financement

(en pourcentage)

	1990	1991	1992	1993	1994
Ressources publiques	70,9	75,7	76,9	75,2	74,7
Publicité et parrainage	22,2	18,6	18,6	20,1	19,9
Autres ressources propres	6,9	6,1	4,8	4,7	5,4

La structure du financement de l'audiovisuel public est marqué par une légère régression de la part de la publicité et du parrainage.

Les ressources publiques représenteront donc, en 1994, près de 75 % du financement de l'audiovisuel public (53 % pour France 2 et 73 % pour France 3).

A1) Les ressources publiques

1. redevance

Les tarifs de la *redevance pour droit d'usage* augmentent de 4 % et portent à 405 francs le tarif pour les récepteurs "noir et blanc" et à 631 francs celui des récepteurs "couleur".

Après déduction de 440 millions de francs destinés à couvrir les frais de fonctionnement du service de la redevance, **le montant hors taxe à répartir** entre les organismes s'élève à 9.431,9 millions de francs, soit 713,4 millions de plus qu'en 1993 (+ 8,2 %).

La répartition de la redevance entre les sociétés et organismes du secteur public est la suivante :

(en millions de francs)

	1993	1994	#93/94	%
I.N.A.	218,5	229,3	+ 10,8	+ 4,9
France 2	2.218,0	2.382,6	+ 164,6	+ 7,4
France 3	3.115,5	3.252,1	+ 136,6	+ 4,4
Sept/Arte	218,9	486,2	+ 267,3	+ 122,1
R.F.O.	749,9	850,0	+ 100,1	+ 13,3
Radio-France	2.158,4	2.201,7	+ 43,3	+ 2,0
R.F.I.	39,3	30,0	- 9,3	- 31
Total	**8.718,5**	**9.431,9**	**+ 713,4**	**+ 8,2**

2. concours budgétaires de l'Etat

- Les concours budgétaires de l'Etat s'élèvent au total à 1.683,5 millions de francs. Ce montant est inférieur de 361,8 millions de francs à celui de l'année précédente. En effet, la progression sensible -prévue pour le produit de la redevance- a permis de proposer la répartition suivante :

1°) subvention du ministère des affaires étrangères à R.F.I. qui s'élève à 465,1 millions de francs, en diminution de 47,9 millions de francs.

2°) subvention du ministère de la culture et de la francophonie à l'I.N.A., de 16 millions de francs dans le cadre du dépôt légal.

3°) remboursements d'exonérations de redevance (chapitre 46-01 des crédits des services généraux du premier ministre) pour un montant

de 1.202,4 millions de francs, soit un quasi-quadruplement par rapport à la base 1993 après régulation (*1*).

Cet effort sans précédent trouve sa contrepartie dans la suppression totale des cessions d'actifs publics -1.087,4 millions en 1993-, ressources aléatoires et inadaptées au fonctionnement des sociétés de l'audiovisuel public.

A2) Les ressources propres

1. Publicité et parrainage

Ces ressources s'élèvent à 2.958,2 millions de francs, soit 77,6 millions de francs supplémentaires par rapport aux prévisions des budgets votés pour 1993.

Cette progression correspond pour l'esentiel à la simple actualisation des prévisions 1993 en francs constants (+ 2,2 %).

Evolution des ressources publicitaires prévues par les lois de Finances

(en millions de francs)

	1993	1994	93/94	%
France 2	1.760,0	1.768,7	+ 8,7	+ 0,5
France 3	813,1	861,0	+ 47,9	+ 5,9
R.F.O.	87,0	88,9	+ 1,9	+ 2,2
Radio-France	60,0	61,3	+ 1,3	+ 2,2
R.F.I.	5,5	5,5	+ 0	+ 0

La part des **ressources publicitaires** dans le montant total des budgets de France 2 et France 3 s'établit à 28,7 %, soit un niveau inférieur à celui de 1993. *Ce qui est plus réaliste et s'inscrit mieux dans la logique du service public.*

La répartition des ressources en provenance du **parrainage** a été fixée par référence aux prévisions de recettes pour 1993, tout en tenant compte des ressources exceptionnelles que devraient générer les grands

1.Cent millions de francs de crédits avaient été annulés dans la loi de finances rectificative pour 1993

événements sportifs de 1994 (Jeux olympiques d'hiver, coupe du monde de football).

Ressources de parrainage

(en millions de francs)

	1993	1994	#93/94	%
France 2	90	91,8	+ 11,8	+ 13,1
France 3	45	51,0	+ 6,0	+ 13,3
Radio-France	30,0	+ 30,0	+ 0	0

La progression prévue est cependant forte (+ 13 %) pour les deux chaînes, France 2 et France 3, par rapport à une évolution qui était déjà importante en 1993...

2. Les autres ressources propres

Celles-ci, y compris les services rendus aux administrations, s'élèvent à 799,6 millions de francs, en augmentation de 132,8 millions de francs par rapport à la loi de finances pour 1993.

Elles intègrent :

1°) 62,1 millions de francs de **ressources exceptionnelles** que France 2, France 3, Radio-France et R.F.O. devraient obtenir de leur participation aux campagnes publiques de promotion des privatisations.

2°) 55,3 millions de francs, de **produits financiers**, soit 20,7 millions de plus qu'en 1993 (+ 60 %).

La progression globale des ressources se traduit par des budgets prévisionnels des sociétés et organismes du secteur public audiovisuel en progression de 571,9 millions de francs, soit 4 % en moyenne.

Budgets prévisionnels

(en millions de francs)

	1993	1994	#93/94	%
I.N.A.	590,1	542,3	- 47,8	- 8,1
France 2	4.388,1	4.594,9	+ 206,8	+ 4,7
France 3	4.315,5	4.560,1	+ 244,6	+ 5,7
Sept/Arte	1.005,0	1.006,3	+ 1,3	+ 0,1
R.F.O.	1.036,4	1.083,1	+ 46,7	+ 4,5
Radio France	2.407,5	2.478,4	+ 70,9	+ 2,9
R.F.I.	558,7	608,1	+ 49,4	+ 8,8
Total	**14.301,3**	**14.873,2**	**+ 571,9**	**+ 4**

Ces ressources permettent de faire face à une augmentation des charges d'un montant équivalent.

Budget (1) des chaînes privées

(en millions de francs)

	1992
T.F. 1	7.434
M 6	1.206
Canal +	7.937

(1) Pour les chaînes privées, le chiffre d'affaires correspond à l'équivalent du budget des chaînes publiques.

B. LES CHARGES

1. L'évolution des charges en 1994

Evolution des charges en 1994

(en millions de francs)

	1993	1994	#93/94	%
Exploitation				
1) Achats et variation des stocks de programmes	1.968,2	2.649,7	+ 681,5	+ 34,6
2) Autres achats et variation de stocks	1.841,9	2.155,8	+ 313,9	+ 17,0
3) Services extérieurs	3.307,0	3.467,0	+ 160	+ 4,8
4) Impôts et taxes	268,9	298,0	+ 29,1	+ 10,8
5) Charges de personnel	4.303,8	4.482,8	+ 179	+ 4,2
6) Autres charges de gestion courante	1.158,9	1.266,5	+ 107,6	+ 9,3
7) Charges financières	49,0	43,9	- 5,1	- 10,4
8) Dotation aux amortissements et provisions hors programmes	512,2	528,5	+ 16,3	+ 3,2
Investissement				
1) Acquisition d'immobilisations	1.338,7	444,7	- 894	- 66,8
2) Productions internes	19,0	19,0	0	0
3) Remboursement d'emprunt	5,3	5,0	- 0,3	- 5,6
4) Variation du fonds de roulement	4,0	8,0	+ 4	+ 100
Budget total (exploitation + investissement)	**14.301,3**	**14.873,2**	**+ 571,9**	**+ 4**

A noter :

Les achats et variation des stocks de programmes par société constituent le principal poste d'augmentation des charges.

(en millions de francs)

	1993	1994	#93/94	%
France 2	1.477,6	1.663,5	+ 185,9	+ 12,6
France 3	484,3	532,1	+ 47,8	+ 9,9
Sept/Arte	6,3	454,1	+ 447,8	-

L'évolution des dépenses de personnel, à l'exception de celles d'Arte (+ 18,8 %) est en croissance maîtrisée : 4,2 % contre 5,23 % en 1993.

Dépenses de personnel

(en millions de francs)

	1993	1994	#93/94	%
I.N.A.	311,8	315,5	+ 3,7	+ 1,2
France 2	624,8	670,7	+ 45,9	+ 7,3
France 3	1.367,4	1.408,3	+ 40,9	+ 3,0
Sept/Arte	52,5	62,4	+ 9,9	+ 18,8
R.F.O.	507,9	538,6	+ 30,7	+ 6,0
Radio France	1.229,6	1.266,1	+ 36,5	+ 2,9
R.F.I.	209,8	221,2	+ 11,4	+ 5,4
Total	**4.303,8**	**4.482,8**	**+ 179,0**	**+ 4,2**

Le budget de reconduction des chaînes publiques doit s'établir à 14.681 millions de francs.

A ce montant s'ajoutent 192 millions de francs de mesures nouvelles dont l'essentiel sera affecté à France 2 et France 3.

1. Les mesures nouvelles

(en millions de francs)

	LFI 1993	LFI 1994
I.N.A.	78	6
France 2	170	76,4
France 3	79	60,7
Sept/Arte	400	-
R.F.O.	27	21,1
Radio France	55,5	28,1
R.F.I.	23,5	-
Total	**833**	**192,3**

1°) I.N.A. (6 millions de francs)

L'enveloppe consacrée aux mesures nouvelles doit permettre de développer le dispositif de conservation des archives audiovisuelles outre-mer ainsi que dans les stations régionales de France 3.

2°) France 2 (76,4 millions de francs) et France 3 (60,7 millions de francs)

Essentiellement destinées aux programmes, les mesures nouvelles des deux chaînes devraient permettre un renforcement -bien qu'insuffisant- de leurs missions de service public.

Toutefois, si les objectifs très élevés fixés en termes de ressources publicitaires et de produits financiers ne pouvaient être atteints, ces crédits destinés aux programmes seraient très certainement réduits à dû concurrence. En tout état de cause, leur montant ne permettra pas de développement significatif en matière de production de nouveaux programmes.

3°) R.F.O. (21,1 millions de francs)

Les moyens supplémentaires donnés à la société devraient lui permettre d'accroître l'offre télévisuelle, notamment dans les territoires d'outre-mer et de renforcer la production locale.

4°) Radio-France (28,1 millions de francs)

La dotation accordée devraient permettre de :

- poursuivre l'extension de la diffusion de France Info,

- renforcer les programmes, notamment d'information,

*

* *

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Première observation sur le projet de budget 1994 pour le secteur public de l'audiovisuel : Assainissement de la structure de financement malgré une critique permanente sur l'importance des recettes publicitaires.

En raison de l'artifice utilisé en 1993 (1.087,5 millions de francs financés par cession d'actifs publics) pour le financement du secteur public audiovisuel, le principal problème pour 1994, était de donner à l'audiovisuel public un niveau de ressources suffisant, tout en assainissant la structure de son financement. Le projet de budget tel qu'il est présenté au Parlement, va, de ce double point de vue, dans la bonne direction. *La question posée par le Sénat est la suivante : ce budget, tel qu'il est présenté, permet-il de mériter l'exception culturelle au G.A.T.T., demandée, à juste titre, par les pouvoirs publics ?*

1. Assainissement de la structure de financement du secteur public

a) progression de la part de la redevance et début de solution -bien que non satisfaisante- apporté à la démagogie du nombre des exonérations de redevance et de l'automaticité de leur bénéfice.

Le montant de la redevance à répartir entre les organismes s'accroît de 8,2 % ce qui permet de faire passer les crédits budgétaires de 2.045,3 millions de francs à 1.683,5 millions de francs. *Ainsi se trouvent un peu consolidées les ressources propres à l'audiovisuel public.*

Cette progression de la part de la redevance s'explique :

1°) par une augmentation de 4 % des taux de la redevance (qui passent de 606 à 631 francs pour un poste couleur et de 390 à 405 francs pour un poste noir et blanc).

L'augmentation du taux de redevance (T), ne conduit cependant pas obligatoirement à en augmenter le produit (P), si dans le même temps le nombre des exonérations augmente.

Cela se résume en l'équation suivante :

P = T x N (Nombre de redevables, hors exonération).

2°) par une réforme -annoncée- du régime des exonérations.

Le gouvernement a, en effet, annoncé qu'il procéderait, en 1994, à une modification partielle des critères d'exonération de la redevance télévision.

Alors que, jusqu'à présent, les exonérations bénéficient aux personnes âgées de plus de 60 ans, ne payant pas d'impôt sur le revenu, cette dispense touchera désormais les *téléspectateurs de plus de 65 ans non imposables*.

Cette modification devrait se mettre en place en cinq ans.

Cette mesure, qui doit être approuvée par le Parlement, serait susceptible d'engendrer, en 1994, un produit supplémentaire de 63,5 millions de francs qui pourrait atteindre près de 400 millions en 1998.

Votre rapporteur se félicite de voir annoncer une telle réforme. Il observe toutefois que celle-ci est limitée, puisque le montant actuel total des exonérations de redevance s'établit à plus de 2,5 milliards de francs en raison du décret *télécide* parce que **démagogique** du 17 novembre 1982 (1). En introduisant la variable du revenu dans les conditions d'exonération, ce décret a fait "exploser" le nombre des exonérations (2), privant ainsi depuis 1982 le secteur public audiovisuel de plusieurs milliards de francs de recettes.

1.Décret n° 82-971 du 17 novembre 1982

2.4,275 millions au 30 septembre 1992

Il faut, pour une information correcte, connaître les régimes d'exonération et le nombre d'exonérés des pays voisins :

● **Allemagne :**

7 % environ des comptes sont exonérés (hôpitaux et foyers, écoles professionnelles, prisons).

● **Grande-Bretagne :**

Aucun compte n'est exonéré, mais certaines licences peuvent être concédées à tarif réduit aux retraités, aux handicapés internés, aux non-voyants, aux étudiants. Ces licences à tarif réduit ne représentent que 2 % de l'ensemble des comptes.

● **Belgique :**

Les invalides de guerre ont une réduction de 50 %, et les invalides civils de 80 %. Les aveugles et sourds-muets, étrangers résidant moins de trois, mois, en sont exonérés.

● **Pays-Bas :**

Les invalides de guerre, les mal-entendants et mal-voyants, certains retraités sont exonérés. Le nombre d'exonération ne représente toutefois que 0,6 % des comptes.

● **Danemark :**

Il n'existe pas d'exonérations, mais des demi-tarifs pour les bénéficiaires du taux maximal d'allocation (personnes âgées et invalides).

b) la disparition des subventions de l'Etat gagées sur les recettes aléatoires des fonds de privatisation

Dans le cadre de l'assainissement de la structure de financement du secteur public, une mesure essentielle est proposée grâce à la disparition des subventions de l'Etat -1.087,5 milliards de francs en 1993- gagées sur les recettes -*aléatoires*- des fonds de privatisation.

Votre commission des Finances avait désapprouvé le budget de 1993, budget "en trompe l'oeil" largement fondé sur des recettes aléatoires, et dont le financement effectif a posé problème, puisqu'il a ainsi fallu, dès avril 1993, trouver 750 millions de francs pour Arte...

Cet artifice avait permis de "dégager" les quelque 400 millions de francs supplémentaires nécessaires pour financer, en 1993, la diffusion hertzienne d'Arte sur le cinquième réseau.

En 1994, il est proposé au Parlement un assainissement du mode de financement par la substitution aux dotations en capital, aléatoires et inadaptées, du remboursement de près de 50 % des exonérations de redevance pour un montant de 1.202,4 millions de francs, soit un quadruplement par rapport à 1993.

Toutefois, votre rapporteur observe que les années précédentes, l'effort initial annoncé en matière de remboursement d'exonération de redevance, a rarement été respecté, le dernier collectif budgétaire ayant une nouvelle fois procédé à l'annulation de 100 millions de crédits inscrits à ce chapitre, sur 362 millions de prévus.

Votre rapporteur estime que cette mesure est plus conforme à l'orthodoxie financière que les cessions d'actifs publics.

Il observe toutefois, que cet effort budgétaire considérable pour l'Etat en période de rigueur a été rendu rendu indispensable en raison du maintien d'Arte sur le cinquième réseau hertzien.

2. Critique permanente de la Commission des Finances du Sénat sur l'importance des recettes publicitaires dans le budget des chaînes du secteur public

En 1993, votre rapporteur avait qualifié les objectifs de recettes publicitaires fixées aux sociétés du secteur public audiovisuel d'"irréalisables". La progression prévue était en effet de 21 %, dans un contexte publicitaire que l'on savait -alors- en récession.

En 1994, l'évolution proposée des recettes de publicité commerciale est plus raisonnable, puisque limitée à 2,2 % par rapport aux objectifs fixés pour 1993.

La part de la publicité sera ainsi ramené à 38,5 % dans le budget de France 2 et à 20 % dans celui de France 3.

OBSERVATIONS

En dépit de la moindre progression apparente des objectifs fixés en matière de recettes publicitaires, votre rapporteur émet une nouvelle fois des réserves sur les possibilités d'atteindre de tels objectifs et formule les observations suivantes :

1°) Selon les derniers indices en sa possession, les objectifs de recettes fixés pour 1993 -comme prévu- ne seraient pas atteints.

- Il faut noter ici que les dirigeants des sociétés du secteur public audiovisuel ne pourraient être tenus pour responsables des déficits éventuels pour l'année 1993, puisqu'ils devaient *réaliser* des budgets *irréalisables* ! Le supplément de recettes de publicité commerciale proposée pour 1994 doit donc, en réalité, être apprécié par rapport aux recettes réelles obtenues en 1993, et sera donc supérieur aux chiffres annoncés.

2°) Le groupe de travail, présidé par M. Jacques CAMPET, a présenté en septembre dernier, des recommandations visant à assurer l'existence d'une télévision de service public légitime et forte *(ce qui n'était pas nouveau...)*.Les changements dans les grilles de programmes qui doivent résulter de ces recommandations -et qui sont déjà en cours- aurant certainement des effets à la baisse sur l'audience qui rendront les objectifs publicitaires pour 1994 d'autant plus difficilement réalisables.

3°) L'éventuelle attribution du droit à une "seconde coupure" dans les oeuvres de fiction, même si cette disposition ne semble, pour l'instant, pas figurer dans le projet de loi du ministre de la communication, conduirait, selon une étude du B.I.P.E. (Bureau d'information sur les prévisions économiques), à augmenter les recettes publicitaires de TF 1 de 90 millions de francs, et celles de M 6, de 60 millions de francs. **Dans un marché publicitaire atone, ces recettes supplémentaires pour le secteur privé ont toutes chances de se traduire par une baisse -équivalente- des recettes du secteur public.**

Pour ces trois raisons, votre rapporteur est amené à présenter une observation générale sur les difficultés prévisibles que rencontreront les sociétés et organismes du secteur public audiovisuel, pour réaliser les objectifs de recettes publicitaires telles qu'elles sont proposées dans le projet de loi de finances pour 1994.

Par ailleurs, votre rapporteur, regrette l'importance de la progression des ressources de parrainage prévues pour France 2. Le supplément des ressources attendu, qui est de 11,8 millions (13 %) risque, en effet, d'entraîner, pour un montant financier relativement modeste, une "pollution" de l'antenne, bien plus forte que si un montant équivalent avait été prévu en recettes publicitaires.

Deuxième observation : La dispersion des moyens du secteur public qui, à l'évidence, hypothèque tout à la fois sa place dans le paysage audiovisuel français, et son avenir

1. Crédits insuffisants pour mener à bien certaines actions indispensables

a) l'I.N.A. et le dépôt légal

Le gouvernement a décidé de reporter au 1er janvier 1995, la mise en oeuvre du dépôt légal des programmes de télévision et de radio institué par la loi du 20 juin 1992.

Ce retard a au moins deux effets dommageables :

- l'I.N.A. a dû -depuis le vote de la loi- investir 34 millions de francs à quoi s'ajoutent 32 millions de francs en fonctionnement, en deux ans, sans que l'activité du dépôt légal ait démarré.

Le report au 1er janvier 1995, condamne les équipements immobiliers, techniques, informatiques à rester inutilisés encore pendant 15 mois.

- La communauté scientifique, qui demande depuis longtemps un accès plus facile aux archives audiovisuelles, a fait part de son mécontentement face à ses attentes déçues.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du dépôt légal sont de 56 millions en fonctionnement et de 10 millions en investissement.

> Pour 1994, 16 millions de francs ont été inscrits au titre du dépôt légal audiovisuel. Il manque donc 50 millions de francs pour démarrer cette action souhaitable, voulue par le législateur et très attendue

2. L'effort de production de France 2 et France 3

1°) Pour France 2, en 1993, les recettes publicitaires réalisées en 1993 devraient atteindre, au mieux 1.720 millions, contre 1.760 millions prévues initialement. Les recettes supplémentaires à trouver pour 1994 ne seraient donc pas de 8,7 millions, mais de près de 50 millions, dans une conjoncture difficile (récession du marché publicitaire, hypothèse d'une seconde coupure, etc...).

2°) Pour France 3, en 1993, les recettes publicitaires seront sans doute inférieures aux objectifs fixés, ce qui rendra également les prévisions pour 1994 (+ 47,9 millions) d'autant plus difficiles à réaliser que la nouvelle grille de rentrée (septembre 1993) s'est traduite par une légère baisse de l'audience.

Pour atteindre leurs objectifs, il faudrait que les parts de marché passent pour :

- France 2, de 25 à 27 %,

- France 3, de 15 à 17 %.

Est-ce réaliste dans le contexte concurrentiel actuel ? Faute de pouvoir assurer les rentrées publicitaires prévues, ces chaînes seront alors conduites à limiter leurs investissements en programmes.

Est-ce souhaitable à un moment où justement, l'effort de production du secteur public présente une alternative indispensable à l'invasion de nos écrans par des séries produites et commercialisées par un seul pays ? Ne faudrait-il pas, au contraire, plus de moyens pour soutenir l'effort de production de notre secteur public audiovisuel ?

3. Radio-France et le renforcement des réseaux privés

Au milieu des années quatre-vingt, le secteur public de télévision a été d'autant plus affecté par l'arrivée d'opérateurs de télévision privée, que son état de délabrement s'expliquait par une absence de préparation à une évolution pourtant prévisible et longtemps annoncée -mais en vain- par le Sénat...

Les mêmes causes produisant toujours les mêmes effets, le risque existe aujourd'hui de voir la radio publique subir à son tour les conséquences du développement des groupes privés.

Or, le projet de budget de Radio France pour l'année 1994, qui devrait être un budget de préparation de façon à permettre à cette société de faire face à ces évolutions prévisibles, n'est sans doute pas à la hauteur de cette situation nouvelle. Des moyens supplémentaires -de l'ordre de 50 millions de francs- seraient sans doute nécessaires, notamment pour accélérer l'extension du réseau de France Info.

Il ne faudrait pas recommencer les erreurs de 1986 et 1987 qui n'ont pas permis à Antenne 2 et FR 3 de lutter à armes égales avec TF 1 privatisée.

4. Arte et la pénurie des ressources du secteur public

La diffusion d'Arte *par voie hertzienne* depuis octobre 1992, a été une mauvaise décision pour trois raisons (1) :

1°) culturelle :

Le précédent gouvernement a commis une erreur d'appréciation sur le rôle et la fonction de la télévision. Il a fait jouer une logique dite *culturelle* qui va à l'encontre du souci légitime des chaînes généralistes du secteur public (France 2 et France 3) de remplir leur rôle d'*éveil à la culture*. Car telle est bien la véritable fonction que doit assumer la télévison publique dans le domaine de la culture *mise à la disposition de tous les Français.*

2°) stratégique

Alors que le législateur avait -en 1989- efficacement prévu le "resserrement" du secteur public au moyen d'une présidence commune pour les sociétés France 2 et France 3, l'arrivée sur le cinquième réseau d'Arte est allée à l'encontre de cet objectif en créant un effet centrifuge. La diversification des programmes et la présence de programmes culturels étaient souhaitables. Celles-ci auraient été mieux assurées par France 2 et

1.Cf. p 222 à 224 du rapport d'information n° 86 (1992-1993) fait au nom de la commission des Finances du Sénat, sur la situation de l'audiovisuel en 1992.

France 3 grâce à une bonne concentration des moyens. Arte, c'est la diversification à fonds perdus.

3°) Sur le plan financier

Une fois de plus, la décision concernant Arte a conduit à la dispersion des moyens au détriment de l'efficacité du secteur public.

Ainsi, la diffusion par voie hertzienne d'Arte a un coût estimé à 400 millions de francs, dont 150 millions au titre de la diffusion des signaux (T.D.F.) et 250 millions d'achat de droits de diffusion par voie hertzienne.

Le montant des droits est en effet fixé en fonction du public potentiel et non de l'audience réelle. Le coût de la transmission des signaux fait du cinquième canal hertzien un vecteur tout à fait disproportionné par rapport à l'audience d'Arte.

Celle-ci se situe en moyenne, entre 1 et 2 % de parts de marché et n'a jamais dépassé ce plafond. Des films "grands publics" n'ont obtenu que des audiences très limitées (1,2 % point d'audience pour " Le dernier Empereur", et 3,7 pour "Les Enfants du Paradis" alors que si ces films avaient été diffusés sur France 2 ou France 3, ils auraient attiré un nombre considérable de téléspectateurs) Paradoxalement Arte qui devrait *servir la culture, en réalité la déssert.* Ainsi, le Ministre de la Culture, M. Jacques TOUBON constatait (1) : "La culture doit s'adresser au plus grand nombre. Entre Arte vu par 400.000 personnes et un programme culturel de France 3 suivi par 1,5 million de téléspectateurs, mon choix est fait".

Votre Commission avait, en décembre 1993, estimé ne pouvoir "suivre le gouvernement dans cette nouvelle preuve de gabégie des fonds publics".

En effet, la France peut-elle se permettre de dépenser par an, 400 millions de francs de plus que l'Allemagne pour Arte ?

Peut-elle se permettre de dépenser 400 millions de francs du fait du recours à un vecteur de diffusion surdimensionné pour assurer une diffusion hertzienne qui ne rencontre pas son public, alors que ces fonds qu'ils pourraient servir à renforcer les efforts de production de France 2 et France 3 ?

1. *Journal du Dimanche, du 31 octobre 1993.*

Prenons garde, en dispersant ainsi les moyens, de programmer la mort du secteur public. En effet, il n'existe pas de miracle qui s'appellerait celui de la multiplication des chaînes... En d'autres termes, les inconséquences entraînent toujours des résultats néfastes !

Avec l'arrivée de nouvelles chaînes dans le secteur public (Arte d'abord, puis demain la chaîne éducative -sauf si elle est, comme le souhaite le président de la mission d'information du Sénat sur ce sujet, M. Pierre LAFFITTE, financée sur les fonds de la formation professionnelle et non sur ceux de l'audiovisuel public) la question lancinante qui se posait à la fin des années quatre-vingt pour le secteur de l'audiovisuel privé, -quelle est la chaîne de trop ?- risque bien de se poser rapidement pour le secteur public...

Face à des déficits budgétaires persistants, et devant l'arrivée très proche maintenant de nouvelles chaînes privées -*venues du ciel*- un gouvernement -quelle que soit sa tendance politique- pourrait bien quelque jour se demander si les économies drastiques qui -dans tous les cas de figure, s'imposeront à lui compte tenu de l'augmentation inquiétante de la datte de l'Etat- *(1)* n'exigeraient pas la suppression d'une ou deux chaînes publiques ?

En bref, ce qui était sous le précédent gouvernement une erreur de conception, de stratégie et d'utilisation des fonds publics, demeure -sous ce gouvernement- une même erreur.

Troisième observation en forme de proposition : Mériter l'exception culturelle : Projet d'un plan quinquennal pour la production de programmes audiovisuels

1. Evolution des technologies et négociations du G.A.T.T. sur l'audiovisuel

Le secteur de l'audiovisuel traverse actuellement la période du plus intense bouleversement qu'il ait connu.

La prochaine révolution ne sera pas, comme les européens l'ont trop longtemps prévue, celle de la sophistication des images -la télévision haute définition- mais celle de la multiplication des chaînes avec l'arrivée de la technique dite du "tout numérique".

(1) Voir rapport général surle projet de loi de Finances pour 1994 de la commission des Finances du Sénat (M. Jean ARTHUIS, Rapporteur général)

Pour pouvoir alimenter ces pleïades de nouvelles chaînes qui, dans quelques années, se compteront pas centaines, la capacité à produire de nouveaux programmes va devenir l'enjeu fondamental de tout pays voulant être fidèle à sa vocation culturelle ; ce qui, à l'évidence est le cas de la France : une véritable course à l'image est aujourd'hui lancée, dans laquelle s'inscrivent les concentrations et autres regroupements organisés depuis environ deux ans, au sein des groupes de communication américains et japonais.

Face au marché que représente l'Europe, les Etats-Unis espèrent faciliter leur présence et leur influence par l'intégration des produits cinématographiques et audiovisuels dans les accords du G.A.T.T.

2. Comment se pose le problème ?

LES NÉGOCIATIONS DU G.A.T.T.
ET LA QUESTION DE L'EXCEPTION CULTURELLE

Pour éclairer le débat : 3 mots

3 mots :

- **Exemption culturelle :**

Permet d'exclure de l'accord les biens et services culturels.

C'est ce qu'ont obtenu le Canada et le Mexique dans le cadre de l'ALENA.

Faiblesse : en excluant ces secteurs de l'accord, on laisse libre cours aux négociations bilatérales et aux éventuelles représailles.

- **Exception culturelle :**

Les biens et services culturels ne sont pas exclus de l'accord, mais aucune des exigences concernant l'accès aux marchés, le régime des subventions, la suppression des protections nationales ne pourront être applicables à ces biens et services (dont l'audiovisuel).

Intérêt : cette formule permet de maintenir tous les systèmes actuels de protection et de soutien à la production de programmes audiovisuels. Elle permet de plus de nouvelles adaptations dans l'avenir en fonction des évolutions technologiques.

- **Spécificité culturelle :**

Permet d'accorder un régime particulier (plus ou moins important) à ce secteur, mais ne pose pas le principe général de la non-application des règles du commerce international.

Faiblesse : Il s'agit d'une notion au contenu juridique flou. C'est une défense à géométrie variable qui peut aller en s'amenuisant au fur et à mesure de la négociation.

LES NÉGOCIATIONS DU G.A.T.T.
ET LA QUESTION DE L'EXCEPTION CULTURELLE

Pour éclairer le débat : 3 dates

3 dates :

• 14 et 15 juillet 1993 :

Le Parlement Européen, vote -après avoir entendu Sir Léon BRITTAN et dans l'indifférence générale de Paris- une résolution en faveur de la **spécificité culturelle** (confirmant ainsi la position de la Commission datant du printemps 1992).

• 15 septembre 1993 :

Le gouvernement français réagit, en défendant à Strasbourg, devant des parlementaires européens -hors session- la supériorité de l'exception culturelle par rapport à la spécificité culturelle. Pour donner toute l'ampleur souhaitée à sa réaction, le gouvernement français a mobilisé, en première ligne, la grosse artillerie avec les stars et vedettes françaises de l'audiovisuel et du cinéma ; les producteurs et les réalisateurs pour la logistique et l'intendance, et enfin, comme en des temps anciens et dans un climat de défaite, on a rappelé avec quelques sénateurs et députés présents, l'armée des vétérans...

• 30 septembre 1993 :

Le parlement européen revenant sur son "erreur" des 14 et 15 juillet, vote une résolution en faveur de "l'**exception culturelle**" dans les accords du G.A.T.T. précisant "la volonté de l'Europe de défendre et de préserver l'identité culturelle".

Le commissaire européen, Sir Leon BRITTAN, négociateur de la Communauté pour le G.A.T.T., constate alors de façon cinglante :

"Après avoir eu pendant sept ans la capacité technique d'agir, nous devons avoir, les sept semaines à venir, la capacité politique d'agir".

Si votre rapporteur estime, pour sa part, que l'obtention du régime de "l'exception culturelle" doit être obtenu, encore faut-il préciser :

1°) que les responsables politiques européens ont attendu d'être au pied du mur pour amorcer une ébauche de réaction, la France en tête, alors que ses intérêts dans l'audiovisuel et dans le cinéma sont plus directement menacés que ceux des autres pays.

M. Alain CARIGNON constatait le jeudi 14 octobre dernier, devant la commission des Affaires culturelles, du Sénat :

> "*Une des difficultés de ce dossier est que par manque de vigilance des Etats membres intéressés, dont la France, la commission des communautés a cessé, dans le courant de 1992, de plaider le dossier de l'exception culturelle. Il faut tenter de rattraper, dans des conditions difficiles, le terrain ainsi perdu*".

2°) Encore faudrait-il que les industries européennes de l'audiovisuel s'organisent. Il faut rappeler que sur 4.000 heures de fictions audiovisuelles produites en 1992, dans cinq grands pays européens, seules 10 % l'ont été en coproduction...

2. Mériter l'exception culturelle

Obtenir "l'exception culturelle" aux accords du G.A.T.T.n'a de sens que s'il reste quelque chose à préserver, en d'autres termes, si on la mérite.

Faut-il une nouvelle fois se protéger en renforçant les quotas ? Contentons-nous, à ce sujet, de remarquer que "*plus on se protège, et plus on s'affaiblit*".

La meilleure protection consiste à produire plus et mieux pour ne pas être envahi par les images produites ailleurs. Il faut certes maintenir et renforcer les systèmes d'aide à la production, mais il nous faut aussi -et enfin- mettre en place une véritable industrie de programmes.

Force est de constater que nous avons pris, en raison de l'accumulation des erreurs passées, bien du retard dans ce domaine où il est une nouvelle fois prouvé que les erreurs ne s'effacent pas facilement !

La France mérite-t-elle l'exception culturelle ? Pour apporter une réponse valable à cette question, il faut prendre en compte deux séries de faits :

1°) Les émissions de fiction diffusées par les chaînes de télévision, tant en France que dans la plupart des pays européens seraient peu nombreuses sans les produits américains. Prévenus par le Sénat, -dès 1978-, de l'importance de l'*invasion* des produits audiovisuels américains, ni les pouvoirs publics, ni les responsables de l'audiovisuel,-bénéficiant alors du monopole- n'ont réagi comme il aurait convenu, en créant une industrie forte et par conséquent exportatrice de programmes audiovisuels. C'est même tout le contraire qui s'est passé !

2°) En effet, la France n'a jamais voulu entendre les voix de la raison, ni prendre les voies de l'efficacité, ses gouvernements successifs cédant, les uns à la démagogie (4 millions 200 foyers exonérés du paiement de la redevance), les autres à l'effervescence réglementaire, puis aux excès de la déréglementation, (en quelques années, 16 changements de législation et plus de 300 décrets), d'autres, encore, à l'ivresse technologique (une quarantaine de milliards de francs enterrés avec le câble, plus de 3 milliards dilapidés dans le ciel avec deux satellites calamiteux), et les corporatismes poussant à la roue... En bref, nous avons préféré les gaspillages tous azimuts à la mise en place d'une industrie de programmes audiovisuels. Qui -à part nos erreurs- nous a empêché de faire le contraire ?

Puisque peu acceptent d'entendre raison, quelles décisions prendre, sachant que, ni la peur, ni les incantations n'écartent le danger ?

La réponse est claire : il nous faudrait mériter l'*exception culturelle*, non par des refus érigés en doctrine, mais par la production de programmes audiovisuels français *exportables*. Et ceci pour deux raisons : parce que notre message humaniste est universel, et parce que le marché francophone ne nous permet pas d'amortir de grands volumes de programmes de fiction.

Il s'agirait, ni plus, ni moins, pour la France de mettre enfin en place un secteur de production de programmes audiovisuels capable de faire pièce aux Etats-Unis sur notre propre territoire et -pourquoi pas ?- dans le monde. Encore faut-il le vouloir. Puis le pouvoir...

Un plan quinquennal pour l'industrie de programmes audiovisuels

Votre rapporteur souscrit donc au double constat fait par le ministre de la communication :

"*Il faut, par ailleurs, assigner aux chaînes publiques des objectifs ambitieux en faveur de la création de fictions et de documentaires qui doivent constituer l'identité du secteur public*". Le Figaro, 23 octobre 1993.

"*Un plan de soutien à la production doit être édifié*". Déclaration à Hourtin, août 1993.

Il est donc indispensable, pour donner un contenu concret à ces projets, de mettre en place un plan quinquennal pour renforcer notre industrie de programmes audiovisuels. En commençant dès le budget de 1994. C'est pourquoi, j'ai proposé à la Commission des Finances du Sénat d'adopter un amendement réduisant les crédits de diffusion d'Arte de 350 millions pour réaffecter ces sommes :

- à l'effort de production des chaînes du secteur public, France 2 et France 3,

- pour leur permettre de se positionner pour les nouvelles technologies.

La France ne peut, en effet, se permettre de dépenser près de 400 millions de francs pour assurer à Arte une diffusion hertzienne qui est tout à fait surdimentionnée par rapport à son public, alors que ces fonds pourraient, en renforçant les efforts de production du secteur public audiovisuel constituer la première étape d'un plan de soutien et de développement de l'industrie des programmes audiovisuels, aujourd'hui, indispensable pour le maintien de notre identité culturelle.

Si le gouvernement estimait ne pas devoir suivre cette voie, la solution consisterait -car une telle action est indispensable- à accroître le budget du secteur public de l'audiovisuel d'une somme équivalente.

En effet, il n'y a pas de débat pour ou contre Arte ; tout au plus une discussion entre ceux qui ont compris pourquoi les programmes audiovisuels étaient choisis par les téléspectateurs, et ceux qui -pour des raisons inexpliquées jusqu'à ce jour- ne l'ont pas compris...

Le vrai, l'unique débat, est de mettre les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Car le vrai et l'unique débat -en France comme chez nos voisins- est de faire en sorte que le secteur public de l'audiovisuel demeure, et qu'il remplisse ses missions.

Sans lucidité dans les analyses, sans moyens suffisants et adaptés, il n'est pas certain -à l'examen de la situation- que la pérénité soit assurée au secteur public de l'audiovisuel : ne prenons pas le risque de programmer la mort du secteur public...

Il est indispensable de donner un contenu concret à ces projets. En commençant par le budget de 1994 et en continuant pendant cinq ans, de budget en budget.

Il est en effet impératif de mettre en place un plan quinquennal pour renforcer notre industrie de production, au sein de laquelle le secteur public est appelé à jouer un rôle déterminant.

CRÉDITS D'AIDE À LA PRESSE

Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL

La situation de la presse française en 1993.

DANS LE PARTAGE DES RESSOURCES PUBLICITAIRES, LA PART DE L'AUDIOVISUEL EST DEVENUE PLUS IMPORTANTE QUE CELLE DE LA PRESSE

La situation de la presse écrite s'est brutalement détériorée depuis 1990 sous les effets conjugués de **la chute des ressources publicitaires qui a atteint 13 %, en francs courants, entre 1990 et 1992** (près de 20 % en francs constants) et de **l'érosion de la diffusion** (- 1,3 % en moyenne annuelle entre 1990 et 1992). Conséquence de cette évolution, **la part de marché publicitaire de la presse, en 1992, régresse en passant de 41,3 à 37,5 %, laissant le média télévisuel prendre pour la première fois la tête du marché des investissements publicitaires.**

La crise ne revêt cependant pas le même caractère de gravité pour toutes les catégories de presse.

La presse d'information générale et politique -celle qui concourt directement au pluralisme démocratique- est la plus frappée. Ainsi, la presse quotidienne nationale présente une situation de plus en plus préoccupante :

- avec une chute de 35 % de ses ressources publicitaires entre 1990 et 1992, et en particulier la perte des deux tiers des recettes d'annonces classées, conséquence de la crise qui frappe *l'emploi et l'immobilier*,

- et un recul de la diffusion qui atteint tous les quotidiens nationaux.

La presse régionale d'information politique et générale, ainsi que la presse magazine, si elles ne sont pas totalement épargnés par la baisse des ressources publicitaires, ont néanmoins réussi à maintenir leur diffusion.

1. Les recettes publicitaires

Depuis le milieu de l'année 1990, la demande des annonceurs s'est globalement stabilisée, tandis que la part réservée à la presse a fortement diminué.

Evolution des recettes publicitaires de la presse en 1992 par rapport à l'année précédente

- Quotidiens nationaux :	- 17,9 % (- 34,4 % pour les seules petites annonces)
- Quotidiens régionaux	- 7,5 % (- 18,5 % pour les petites annonces)
- Presse technique spécialisée	- 9,2 %
- Magazines	+ 0,9 %

Source : S.J.T.I.

2. La diffusion

Le principal ressort de la croissance de la presse, au cours de la dernière décennie, les recettes publicitaires, se grippant, il aurait fallu que la croissance du *lectorat*, qui constitue, ne l'oublions pas, **l'objectif premier de la presse**, prenne le relais ; or, tel n'a pas toujours été le cas.

Diffusion de la presse en 1992

- Quotidiens nationaux :	- 2,9 %
- Quotidiens régionaux	+ 0,3 %
- Magazines	+ 1,7 %

Source : S.J.T.I.

Ajouté à des baisses plus importantes de leurs recettes publicitaires, l'effritement du *lectorat* des quotidiens nationaux explique les difficultés aiguës que rencontre cette catégorie de presse.

En revanche, les quotidiens régionaux et la presse magazine ont vu s'inverser la tendance par rapport à l'année 1991.

I - LES AIDES DE L'ETAT A LA PRESSE

Les aides de l'Etat à la presse sont constituées d'une part, d'aides fiscales (les aides indirectes) et, d'autre part, d'aides directes.

La presse bénéficie en outre de tarifs postaux préférentiels, par des contributions de la poste et de l'Etat à hauteur de 4.260 millions pour 1993.

1. Les aides directes

Les crédits d'aides directes à la presse sont inscrits au Budget des *Services généraux du Premier Ministre*. Ils atteignent, dans le projet de loi de Finances pour 1994, un montant de 271,6 millions de francs, soit une baisse de 3,46 %, par rapport à 1993, alors que la loi de finances rectificative pour 1993 n'avait pas eu d'incidence sur ce chapitre budgétaire.

Evolution des aides directes à la presse

(en millions de francs)

NATURE DE L'AIDE Budget des Services Généraux du Premier Ministre	1993 LFI	1993 après régulation	1993 LFR	1994 LFI	94/93 en %	Part de chacune des aides en 94 en %
Chapitre 41-02, article 10 Remboursement à la SNCF des réductions de tarifs accordée à la presse	178,25	178,25	178,25	178,25	0	65,60
Chapitre 41-02, article 10 Allègement des charges supportées par les journaux à raison des communications téléphoniques	38,11	32,39 *	32,39	38,11	0	14,02
Chapitre 43-03, article 10 Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger	39,47	39,47	39,47	36,97	- 6,34	13,60
Chapitre 43-03, article 20 Fonds d'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires	13,85	13,85	19,65 **	12,97	- 6,38	4,77
Chapitre 43-03, article 30 Fonds d'aide aux quotidiens de province à faibles ressources de petites annonces	5,75	5,75	9,95 **	5,38	- 6,53	1,98
Chapitre 43-03, article 40 Aide au papier journal	6,00	6,00	6,00	-	- 100	0
Chapitre 43-03, article 50 Aide exceptionnelle aux entreprises éditrices de publications de presse nationales et locales d'information politique et générale	-	-	90,00 **	-	-	-
TOTAL	**281,4**	**275,7**	**375,7**	**271,6**	**- 3,46**	**100**

* La régulation budgétaire de février 1993 n'a concerné que le chapitre 41-02 et a consisté en un gel provisoire de crédits à hauteur de 5,720 millions de francs. La régulation budgétaire en date du 10 mai 1993 n'a affecté aucun crédit d'aide à la presse.

** Soit au total une ouverture de crédits de 100 millions de francs au titre du dispositif exceptionnel d'aide à la presse écrite, répartis entre les articles 20, 30, et 50 du chapitre 43-03

Deux observations :

1°) Les crédits d'aide à la presse qui relèvent de dispositions législatives ou contractuelles, ont été maintenus **à leur niveau de 1993.**

Ainsi :

- les crédits qui permettent de rembourser à la S.N.C.F. les réductions de tarifs accordés à la presse ;

- les crédits destinés à l'allègement des charges supportées par les journaux en raison des communications téléphoniques des correspondants de presse,

sont strictement reconduits en francs courants pour 1994.

2°) En revanche :

- les crédits destinés au Fonds d'aide à l'Expansion de la presse française à l'étranger ;

- les crédits destinés à l'aide aux quotidiens nationaux et locaux à faibles ressources publicitaires,

sont en baisse de 6,3 % (1993 par rapport à 1992).

Il faut noter que les exportations de presse vers les pays bénéficiaires du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger, ont été limitées au cours des dernières années du fait principalement des problèmes que connaissent les relations commerciales avec l'Algérie depuis 1989 ; ce qui justifie, en partie, la baisse des crédits affectés à ce fonds.

2. Les aides indirectes

Les aides indirectes à la presse concernent :

- d'une part, la charge pour le budget de l'exploitant public *La Poste*, liée aux réductions de tarifs postaux,

- d'autre part, des moins-values de recettes fiscales pour le budget général de l'Etat et pour les collectivités locales.

Elles ne peuvent donc faire l'objet que d'une évaluation pour l'année en cours.

Evolution des aides indirectes à la presse

(en millions de francs)

Nature de l'aide	1992	1993	Evolution
Moins-values de recettes pour l'exploitant autonome "La Poste" des déductions tarifaires appliquées sur les tarifs postaux préférentiels	2.197	2.560	
Contribution du budget général (1)	1.930	1.700	
Total de la contribution de "La Poste" et de l'Etat	4.127	4.260	+ 4,7
Allègement des taux de TVA (2)	990	1.020	+ 3,0
Régime spécial des provisions pour investissements (article 39 bis du code général des impôts) (2)	250	230	- 8,0
Exonération de la taxe professionnelle (3)	835	n.c.	
Total des aides fiscales (4)	**1.240**	**1.250**	**+ 0,8**

(1) Montant voté en 1992 et 1993 : 2.000 millions de francs.
(2) Estimation des moins-values fiscales pour le budget général.
(3)Estimation des moins-values fiscales pour les collectivités locales
(4) sans l'exonération de la taxe professionnelle.

a) l'aide au transport de la presse

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit l'inscription de 1.900 millions de francs au chapitre 41-10 du budget de l'industrie, de la poste et des télécommunications sous l'intitulé : "*Contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse par la Poste*". Cette dotation est supérieure à celle réellement versée en 1993.

Cette aide de l'Etat est déterminante. Il s'agit en effet d'une véritable aide au lecteur, puisqu'elle permet de diffuser de façon égalitaire sur l'ensemble du territoire les journaux et magazines.

L'importance de cette aide est d'ailleurs reconnue par la loi, puisque l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, modifiant le statut de la Poste, a qualifié de mission de service public l'acheminement et la distribution de la presse.

b) les aides fiscales

Les aides fiscales représentent un **montant supérieur à celui des aides directes.** Ce montant est évalué à 1.250 millions de francs pour 1993 (en dehors du coût de l'exonération de la taxe professionnelle supportée par les collectivités locales) soit une quasi-stagnation par rapport à 1992.

La presse bénéficie en effet d'**allègements fiscaux spécifiques :**

1°) application d'un taux de T.V.A. préférentiel de 2,1 %.

La perte de recettes fiscales est évaluée à 1.020 millions de francs pour 1993.

2°) application d'un **régime particulier de provision pour investissement** (art. 39 bis du C.G.I.).

Ce mécanisme a été reconduit jusqu'en 1996 par *l'article 26 du projet de loi de Finances pour 1992.*

Le coût de cette mesure est évalué à 230 millions de francs, en baisse de 8 % par rapport à 1992. Cette diminution du coût s'explique par la baisse des investissements des entreprises de presse.

Ce système, qui s'analyse comme un mécanisme d'amortissement anticipé, permet de constituer en franchise d'impôt sur les bénéfices (1), les provisions constituées pour le financement d'une fraction du prix de revient des matériels et constructions (2).

3°) **exonération de taxe professionnelle,** ce qui représente **une moins-value de recettes fiscales pour les collectivités locales concernées.**

3. Les crédits destinés à l'Agence France-Presse

Les crédits inscrits pour 1994 au budget des Services Généraux du Premier Ministre (chapitre 34-95) s'élèvent à 558,4 millions de francs, ce qui correspond à une augmentation de 4 % par rapport à 1993.

L'Etat demeure le principal client de l'Agence France-Presse. Néanmoins, selon les prévisions budgétaires de l'A.F.P., les abonnements des administrations ne devraient représenter que 48,32 % du total du chiffre d'affaires en 1993. En effet, depuis plusieurs années, les

1.Limitée à 30 % du bénéfice pour les périodiques et 60 % pour les quotidiens et hebdomadaires régionaux.

2.Dans la limite de 80 % du prix de revient pour les quotidiens et hebdomadaires régionaux, et de 40 % du prix de revient pour les périodiques.

abonnements publics sont, relativement, en recul régulier. De plus, la politique de diversification de leurs activités mise en oeuvre par les dirigeants de l'A.F.P. commence à porter ses fruits : l'agence devient ainsi moins dépendante de la puissance publique.

La progression des crédits publics pour 1993 s'inscrit dans le cadre du plan quadriennal de redressement et de modernisation 1991-1994 signé avec l'Etat, le 25 octobre 1991. Ce contrat de plan prévoit une hausse des tarifs appliqués aux administrations publiques supérieure de 2 % au taux de l'inflation.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Le maintien des aides au lecteur

1°) La situation de la presse française est toujours aussi préoccupante. Dans un contexte de ralentissement généralisé de l'activité économique, la chute massive de ses recettes publicitaires, dont elle dépend, en moyenne, à près de 50 %, la fragilise considérablement.

2°) Dans ce contexte, il paraît d'autant plus difficile de revenir sur le principe des aides à la presse, qui doivent être considérés davantage comme une "*aide du lecteur*" que comme une aide à la presse.

3°) On peut donc se féliciter, que le projet de loi de Finances les ait, cette année, épargnée.

4°) Néanmoins, la rigueur budgétaire apparaît particulièrement forte sur les crédits d'aides directes à la presse dont la légère régression ne permettra pas, en 1994, d'apporter le soutien attendu par les entreprises de presse.

2. Des aides exceptionnelles et des aides structurelles d'adaptation

Toutefois, l'appréciation de l'action du gouvernement vis-à-vis de la presse, ne peut se limiter au seul examen des aides budgétaires.

En 1993, le système des crédits d'aide à la presse a été conforté par deux dispositifs particulièrement bienvenus :

1°) Un plan d'aide exceptionnelle à la presse a été décidé pour venir en aide aux entreprises de presse les plus touchées par la crise et dont l'avenir était alors gravement menacé.

Ce plan s'adressait prioritairement aux journaux dont les ressources de publicité avaient été le plus sévèrement affectées, **c'est-à-dire aux quotidiens ou hebdomadaires d'information générale, tant nationaux que régionaux.** Il avait pour objectif d'apporter une aide financière à ces entreprises, dans l'attente du redressement de leurs finances :

- 150 millions de francs ont été ouverts en crédits à ce titre par la loi de finances rectificative pour 1993, en juin dernier.

2°) Une aide à l'adaptation structurelle des entreprises de presse.

A ces mesures conjoncturelles nécessaires mais insuffisantes pour obtenir une amélioration durable de la situation de la presse française, est venue s'ajouter une aide structurelle de l'Etat dans le cadre d'un "*plan social pour la presse parisienne*".

A ce titre, l'Etat a accordé un concours de 380 millions de francs en cinq ans, à la mise en oeuvre du plan de modernisation de la fabrication de la presse parisienne. Ce texte a fait l'objet d'un protocole d'accord passé le 13 juillet 1993 entre le syndicat de la presse parisienne et les pouvoirs publics.

M. Alain CARIGNON, Ministre de la Communication a également annoncé qu'une aide de l'Etat pourrait être accordée à la mise en place du plan de modernisation de la distribution présenté par le conseil de gérance des Nouvelles messageries de la presse parisienne (N.M.P.P.). L'objectif de ce plan serait de diminuer le coût de distribution de la presse de 4 % à partir de 1994.

Ces contributions de l'Etat à des adaptations structurelles viennent utilement compléter les aides conjoncturelles.

3. La baisse préoccupante du lectorat

Si les aides apportées à l'amélioration des conditions de production et de distribution des journaux sont nécessaires, elles n'auront cependant qu'un effet limité si un effort n'est pas conduit pour améliorer les conditions de conception de ces journaux.

Plus grave sans doute que les baisses de recettes publicitaires, est la situation d'un lectorat qui se réduit tel une peau de chagrin : elle hypothèque gravement l'avenir de nos quotidiens nationaux.

Face à cette difficulté, M. Jean MIOT (1) a, pour sa part, la réponse suivante :

> *"Il y a une crise ; eh bien, raison de plus pour relever le défi de la concurrence, de la télévision, du hors-média. Raison de plus pour jouer la qualité éditoriale de nos journaux. La presse, avouons-le, a trop joué le marché de la publicité et oublié que son premier marché, c'est le lecteur. Cette faute n'est pas partagée par tout le monde, ne généralisons pas. Mais, permettez-moi une «la palissade», voire même une incongruité avec cette question : Et si nous faisions des journaux que les lecteurs aiment lire ?* ".

Cette baisse du lectorat est certainement un indice de la difficulté d'adaptation de la presse française, et plus particulièrement des quotidiens d'information politique et générale, à un cadre culturel et social en pleine évolution où la concurrence des autres médias ne cesse de se renforcer.

1 Président de la Fédération nationale dela presse française, et de Diffusion contrôle.

COOPÉRATION

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits proposés pour 1994 au titre du ministère de la Coopération s'élèvent à 7.768,75 millions de francs en moyens de paiement *(1)*.

La lettre de cadrage budgétaire a défini comme suit les normes d'évolution corrigée pour 1994 :

- «plafonnement des dotations 1994 à leur niveau corrigé de 1993. Ceci sans préjudice d'économies supplémentaires à identifier, dans le souci notamment d'éliminer tout double emploi avec les efforts par ailleurs consentis par la France dans le cadre de sa contribution au budget communautaire ;»

- diminution de 15 % des dépenses d'intervention ne résultant pas d'un engagement contractuel de l'Etat, ni de dispositions législatives ou réglementaires ;

- contraction de 1,5 % des effectifs.

Le Gouvernement a donc estimé qu'en raison de l'ampleur des modifications apportées à la loi de finances initiale pour 1993 par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993, l'évolution des crédits demandés pour 1994 devrait être examinée sur la base des crédits 1993 tels que modifiés par le collectif *(2)*. Mais cela n'interdit pas les comparaisons traditionnelles par rapport à la loi de finances initiale.

1. Dépenses ordinaires des titres III et IV, plus crédits de paiement des titres V et VI.

2. Et l'arrêté d'annulation du 3 février 1993.

Au demeurant, l'application stricte des normes de la lettre de cadrage aurait conduit, compte tenu de l'importance relative des titres IV et VI au sein du budget du ministère de la Coopération, à une diminution des moyens de paiement de 2,3 % par rapport au niveau corrigé de 1993, et de 5,7 % par rapport à leur niveau initial.

En définitive, au terme des négociations budgétaires, les moyens demandés pour 1994 sont diminués de 0,3 % par rapport aux crédits modifiés de 1993 (1), et de 3,7 % par rapport au budget initial.

Les évolutions par grandes masses se présentent comme suit, rapportées au budget corrigé (2) de 1993 :

- les **dépenses ordinaires**, arrêtées à 5,746,9 millions de francs, marquent une contraction de 3,3 % (2) ;

- les **autorisations de programme** s'inscrivent à 2.472 millions de francs, en retrait de 3,1 % (3) ;

- les **crédits de paiement** des dépenses en capital, dotés de 2.021,9 millions de francs, enregistrent une progression de 9,4 % (4).

N.B. : Si on réintègre dans le budget corrigé 1993 les 300 millions de francs supplémentaires inscrits au chapitre 41-43 par le collectif budgétaire, la baisse des crédits 1994, par rapport au collectif 1993, s'établit à 4 %.

1. Tels que diminués par les seules annulations de crédits, et sans tenir compte de la majoration de 300,0 millions de francs des concours financiers du chapitre 41-43 pour le collectif.

2. Soit une diminution de 6,8 % par rapport au budget initial de 1993.

3. Soit une diminution de 12,8 % par rapport au budget initial de 1993.

4. Soit une augmentation de 6,1 % par rapport au budget initial de 1993.

Evolution des crédits de la coopération

(millions de francs)

	(1) Crédits votés pour 1993	(2) Crédits régulés pour 1993	(3) Crédits demandés pour 1994	Evolution (3) / (1)	Evolution (3) / (2)
Moyens de paiement (DO + CP)	8.070,0	7.795 (1)	7.768,7	- 3,7 %	- 0,3 %
Dépenses ordinaires :	6.165,2	5.942	5.746,9	- 6,8 %	- 3,3 %
- Titre III : Moyens des services	946,3	917	947,1	+ 0,08 %	+ 3,3 %
- Titre IV : Interventions publiques ..	5.218,9	5.025	4.799,8	- 8,0 %	- 4,5 %
Dépenses en capital (CP) :	1.904,8	1.852	2.021,9	+ 6,1 %	+ 9,24 %
- Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	22,1		25,4	+ 4,9 %	
- Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.882,7		1.996,5	+ 6,0 %	
Autorisations de programme :	2.836,0	2.552	2.472,0	- 12,8 %	- 3,1 %
- Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	15,0		35,0	+ 133,3 %	
- Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.821,0		2.437,0	- 13,6 %	

(1) Hors majoration de 300,0 millions de francs des crédits de concours financiers par le collectif.

B. LES MOYENS DES SERVICES

Les crédits du Titre III s'établissent globalement à **947,1 millions de francs**, en progression de 3,2 % par rapport au budget corrigé de 1993, et de 0,1 % par rapport à la dotation initiale de 1993. Bien que la plupart des chapitres bénéficient de réabondements après les deux trains d'annulations de crédits du premier semestre 1993, les dotations proposées impliqueront, notamment dans le fonctionnement des services, la réalisation d'importants gains de productivité.

Par rapport à la dotation initiale de 1993, soit 941,3 millions de francs, l'effet *"révision des services votés"* se traduit par une diminution de 4,4 % des crédits 1993 (41 millions de francs). Le financement de *"moyens nouveaux"* ne représente qu'une majoration de 0,5 % des crédits 1993.

La légère progression des crédits demandés pour 1994 résulte donc essentiellement de l'incidence des *"mesures intéressant la situation des personnels"* (+ 1,8 %, soit + 17 millions de francs), et des *"ajustements aux besoins"* (+ 2,4 %, soit + 23 millions de francs).

1. Evolution globale des emplois

Il est prévu la *suppression de douze emplois budgétaires* pour l'exercice 1994, soit six en administration centrale et six dans les missions de coopération et d'action culturelle.

D'autre part, six emplois de contractuels maintenus depuis 1986 à la disposition du ministère des affaires étrangères sont transférés définitivement à ce ministère ; en sens inverse, deux emplois sont transférés par celui-ci, soit au total une diminution nette de quatre emplois de contractuels.

Au total, par rapport aux effectifs en place au 31 décembre 1993, le nombre total d'agents prévu pour 1994 diminue de vingt unités pour atteindre 1.090 personnes, ainsi réparties :

- 647 titulaires (soit 1 de moins par rapport au 31.12.1993) ;
- 424 contractuels (soit 19 de moins par rapport au 31.12.1993) ;
- 19 militaires sous contrat et de carrière (sans modification).

2. Administration centrale : 198,4 millions de francs

Les moyens de paiement demandés pour l'administration centrale en 1994 s'élèvent à 198,37 millions de francs, en progression de 0,56 % en francs courants par rapport à la dotation initiale 1993.

Cette évolution recouvre une diminution de crédits de 10,54 millions de francs, liée à l'incidence de la révision des services votés (- 2,9 millions de francs, soit 1,5 % de la dotation initiale 1993), à la non-reconduction de dépenses informatiques et bureautiques (- 5,7 millions de francs), et à l'effet de transferts d'emplois vers le ministère des affaires étrangères, d'une part, et vers l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, d'autre part (- 1,9 million de francs).

6,2 millions de francs de crédits supplémentaires sont parallèlement accordés, dont 2,8 au titre de *"moyens nouveaux"*, et 1,7 au titre de *"mesures intéressant la situation des personnels"*.

3. Les services à l'étranger : 391,7 millions de francs

Les dépenses ordinaires des services à l'étranger pour 1994 s'élèvent à 391,7 millions de francs, en diminution de 1,0 % (- 3,9 millions de francs), par rapport à la dotation initiale pour 1993.

Cette évolution recouvre une diminution de crédits de 20,8 millions de francs, essentiellement liée à l'importance de la révision des services votés (- 19,8 millions de francs, soit 5 % de la dotation initiale), tandis que les crédits nouveaux s'élèvent à 16,2 millions de francs, dont 11,3 millions de francs pour *"ajustement aux besoins"*.

La réduction des services votés dans les services à l'étranger se traduit par la suppression de six emplois d'agents contractuels (économie : 2,0 millions de francs) et par la réduction des moyens de fonctionnement dans les missions de coopération (- 14,8 millions de francs), dans les établissements culturels (- 2,4 millions de francs) [1], et dans les centres médico-sociaux (- 0,45 millions de francs).

1. Essentiellement lié à la fermeture des centres du Zaïre.

Au total, l'ensemble des effectifs administratifs des missions de coopération et d'action culturelle (soit 31 missions), s'élèvera au 31 décembre 1993 à 396 emplois, et celui des centres médico-sociaux à 39.

4. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger : 357,1 millions de francs.

La subvention destinée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour 1994 s'élève à 357,1 millions de francs, soit une progression de 2,8 % par rapport à la dotation initiale et de 3,5 % par rapport au budget corrigé.

Cette progression importante, relativement aux autres dotations, résulte des éléments suivants :

- revalorisation du point d'indice : + 8,6 millions de francs ;

- revalorisation liée aux plans Durafour et Jospin : + 1,7 millions de francs ;

- mise en place de l'indemnité de suivi et d'orientation au profit des enseignants exerçant des fonctions de professeur principal : + 3,5 millions de francs ;

- transfert de cinq postes en provenance de l'administration du ministère de la Coopération : 0,6 million de francs ;

- intégration, à la rentrée de 1994, de l'école "Liberté A" de Bamako au réseau de l'A.E.F.E. : + 3,8 millions de francs.

En sens inverse, la *"contribution de l'Agence pour l'enseignement à l'étranger à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat"* se traduit par une économie de 18,4 millions de francs, correspondant à la suppression de 24 postes d'enseignants dont 14 à la rentrée 1994 (économie : 8,4 millions de francs) et à 10 millions d' *"ajustement pour tenir compte de la situation financière de l'établissement"*.

B. LES DEPENSES D'INTERVENTION

Les crédits du titre IV s'établissent à 4.799,8 millions de francs, en retrait de 4,5 % par rapport au budget régulé de 1993 (1), et de 8 % par rapport à la dotation initiale de 1993. Cette réduction importante touche l'ensemble des moyens d'intervention du ministère. Elle reflète la poursuite, voire le renforcement de la rationalisation de certains d'entre eux, mais elle traduit également un certain nombre d'inflexions apportées à notre politique de coopération.

1.Hors majoration de 300,0 millions de francs du chapitre 41-43 en collectif.

Au total, par rapport à la dotation initiale de 1993, soit 5.183,13 millions de francs, la réduction nette de crédits atteint 383,3 millions de francs. Elle résulte de la révision des services votés, qui se traduit par la suppression de 395,5 millions de francs, soit 7,6 % des crédits de la dotation initiale.

Révision des services votés

(millions de francs)

- **Assistance militaire** *(chapitre 41-42)*	- 71,52
. suppression de 77 postes d'assistants techniques militaires	- 55,52
. réduction des crédits de formation des stagiaires	- 16,00
- **Concours financiers** *(chapitre 41-43)*	- 90,00
. réduction des crédits d'aide budgétaire (art. 10)	- 5,0
. révision du programme des dons en faveur de l'ajustement structurel (art. 30)	- 85,0
- **Assistance civile** *(chapitre 42-23)*	- 125,62
. suppression de 225 postes d'enseignants (art. 10)	- 90,17
. suppression de 64 postes de techniciens (art. 20)	- 35,45
- **Actions diverses de coopération** *(chapitre 42-23)* (1)	- 80,25
. Assistance de longue durée sur contrat (art. 50)	- 55,89
. Aides au développement dans les domaines de la culture, de l'enseignement et de la technique (art. 31)	- 20,31
. Missions d'experts (art. 32)	- 1,24
. Assistance technique formation-réinsertion (art. 33)	- 1,99
. Invitations, colloques (art. 61)	- 0,82
- **Appui à des initiatives privées et décentralisées** *(chapitre 42-24)*	- 28,1
. Associations de volontaires	- 20,4
. Organisations non gouvernementales	- 6,1
. Coopération décentralisée et projets conjoints	- 1,6

(1) La réduction de 39,6 millions de francs des crédits de bourses est assimilée à un "ajustement aux besoins" et ne relève pas de la "révision des services votés.

A l'incidence de la "révision des services votés", il faut ajouter les éléments suivants :

- La suppression de 143 postes d'enseignants au 1er septembre 1993 permet une économie évaluée à 36,0 millions de francs en année pleine.

- L'*"ajustement aux besoins"* de la dotation bourses se traduit par la réduction de 39,6 millions de francs de crédits.

- Le financement d' *"actions nouvelles en matière d'interventions publiques"* s'élève à 25,6 millions de francs au total, destinés pour l'essentiel à l'ajustement des frais de transport de l'aide alimentaire (20,0 millions de francs).

Evolution des dépenses d'intervention

(millions de francs)

	(1) Crédits votés pour 1993	(3) Crédits demandés pour 1994	Evolution (3) / (1)
Chapitre 42-23-article 10: Assistance technique	2.152,7	2.011,3	- 6,6 %
Chapitre 41-43 : Concours financiers	1.245,0	1.155,0	- 7,2 %
Chapitre 41-42 : Assistance militaire	880,0	820,0	- 6,8 %
Chapitre 42-23-articles 31 à 80: Actions diverses de coopération	801,2	700,8	
Chapitre 42-24 : Appui aux initiatives privées et décentralisées	139,9	112,7	- 19,4 %
TOTAL	**5.218,8**	**4.799,8**	**- 8,0 %**

1. Concours financiers : 1.155 millions de francs

Les crédits de concours financiers (chapitre 41-43) enregistrent une diminution de 7,2 % (- 90 millions de francs) par rapport à la dotation initiale de 1993.

Une réduction aussi forte impliquera nécessairement un infléchissement *"difficile mais souhaitable"*, selon le ministère, de nos relations de coopération avec certains états du champ.

2. Assistance militaire : 820 millions de francs

Les crédits de coopération militaire (chapitre 41-42) sont stabilisés à leur niveau corrigé de 1993, ce qui correspond à une diminution de 6,8 % par rapport au budget initial de 1993.

Ce montant s'analyse comme suit :

- suppression de 77 postes d'assistants militaires techniques, dont 49 du fait de la suspension de la coopération militaire avec le Togo ;

- réduction de 10,7 millions de francs des crédits de formation des stagiaires militaires étrangers.

Cette situation correspond à la poursuite du processus de déflation de l'assistance militaire technique. Elle passe par un appel accru à la formule des détachements d'assistants militaires d'instruction (D.A.M.I.), dont le coût est nettement inférieur à celui des A.M.T. et la formule plus conforme à la réduction d'une coopération de substitution. Le nombre des personnels détachés à ce titre devrait passer de 260 en 1993 à 300 en 1994.

Les subventions de l'*article 20* (réserve du ministre) enregistrent une économie de 5 millions de francs, et s'établissent à 95 millions de francs. Cette évolution traduit la diminution attendue des besoins d'appuis aux processus électoraux.

- Les crédits de l'*article 30* sont diminués de 14,5 %, et ramenés à 500 millions de francs. Cet article finance, à parité avec *l'article 40 du chapitre 42-01 du budget des charges communes*, les dons d'ajustement structurel accordés par la Caisse Française de Développement.

La dotation 1994 s'aligne sur le niveau des besoins constatés en 1992 (inférieurs aux crédits ouverts initialement).

3. Assistance technique civile : 2.011,3 millions de francs

Les crédits de l'assistance technique civile (chapitre 42-23 - art. 10) *(1)* s'établissent à 2.011,3 millions de francs, en baisse de 6,6 % par rapport à la dotation 1993 cumulée des articles 10 et 20.

Outre la fusion des enseignants et des techniciens, la poursuite de la modernisation du dispositif de l'assistance technique passe également par la réduction des importants contingents d'assistance technique de substitution hérités de la période des indépendances, notamment dans le secteur de l'enseignement.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 1994 prévoit la suppression de 277 postes, dont 213 postes d'enseignants, et 64 de techniciens. Ces suppressions incluent 105 emplois vacants au Togo à la suite de la suspension de la coopération française avec ce pays.

Au total, le nombre de postes de coopérants devrait atteindre 4.579 personnes *(2)*.

A l'économie liée aux suppressions de postes pour 1994, s'ajoute celle liée à l'extension en année pleine des suppressions intervenant à la rentrée de septembre 1993, conformément à la loi de finances initiale 1993, soit 35,4 millions de francs.

1. Le projet de budget 1994 propose de fusionner les actuels articles 10 (assistants techniques enseignants) et 20 (assistants techniques techniciens). Ce regroupement ne fait que sanctionner les principes de la réforme de l'assistance technique mise en oeuvre par les décrets du 18 décembre 1992. Ceux-ci ont notamment pour effet d'aligner les deux catégories d'agents, sur le plan de la rémunération comme de la gestion.

2. Contre 7.669 en 1988.

Parallèlement, la majoration des crédits de l'assistance technique civile liée aux mesures de revalorisation de la fonction publique, notamment dans le cadre des plans Durafour et Jospin, s'élève à 23 millions de francs.

Enfin, un transfert de crédits de 3,8 millions de francs est effectué au profit de l'*Agence pour l'enseignement français à l'étranger* (chapitre 36-30), du fait de l'intégration d'une école de Bamako dans le réseau A.E.F.E.

4. Actions diverses de coopération : 700,8 millions de francs

Les crédits destinés aux actions diverses de coopération (chapitre 42-23, articles 31 à 80) s'élèvent à 700,8 millions de francs. Cette évolution traduit une sensible diminution par rapport à la dotation initiale de 1993 : - 12,5 %, mais elle correspond à une légère majoration par rapport à la dotation corrigée (+ 2,9 %) qui avait été fortement réduite. L'économie nette par rapport à la dotation initiale 1993 s'établit à 99 millions de francs. Toutefois, les évolutions par articles sont particulièrement contrastées.

- L'*article 70* (transport de l'aide alimentaire), bénéficie d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs, ce qui correspond à une majoration de 27 % de la dotation initiale 1993. Cet article faisait traditionnellement l'objet de réabondements importants en cours de gestion, compte tenu de l'insuffisance notoire de la dotation initiale.

- Les *articles 31* (aides diverses au développement) et *33* (appui logistique àl'assistance technique) voient leur dotation diminuée respectivement de 10,6 % et de 2 % par rapport au budget initial 1993, mais enregistrent néanmoins une augmentation de crédits de 10 % par rapport au budget réglé.

Compte tenu de la diminution importante du nombre de coopérants, cette évolution peut s'analyser comme une progression sensible de l'appui logistique apporté à chaque coopérant.

- Les autres articles [1] diminuent en moyenne de 8,8 % par rapport au budget corrigé, soit de 21,7 % par rapport à la dotation initiale 1993. On notera la forte diminution des crédits de bourse (- 15,6 %) justifiée selon le ministère par un ajustement sur les crédits effectivement engagés en 1992.

1. *Article 32 : missions d'experts ;*
Article 40 : bourses ;
Article 50 : assistance technique de longue durée sur contrat ;
Article 61 : invitations, colloques, information.

5. Appui aux initiatives privées et décentralisées : 112,7 millions de francs

La dotation destinée aux appuis aux initiatives privées et décentralisées est marquée par une baisse importante, même par rapport au budget corrigé de 1993 : - 5,3 %. Par rapport à la dotation initiale, la réduction de crédits atteint 19,5 %, soit 28,8 millions de francs.

Cette évolution marquée correspond au souci du ministère de réduire cette source directe de financement pour privilégier le recours aux cofinancements pluriannuels par l'intermédiaire du F.A.C., dont la dotation à ce titre sera sensiblement augmentée.

Ainsi, les crédits destinés aux O.N.G. (*article 10*), sont quasiment supprimés (de 7,0 à 0,9 millions de francs).

Cette économie correspond, pour plus des deux tiers, à l'abandon des cofinancements sur cet article d'actions diverses dans les domaines de l'éducation au développement et de la sensibilisation de l'opinion publique (animations culturelles, documentation pédagogique, séminaires...) qui peuvent être analysées comme des dépenses de fonctionnement. *(1)*.

Pour le reste, l'économie porte sur l'appui aux actions conduites en France par les O.N.G. (manifestations, colloques, publications diverses).

- La dotation destinée aux associations de volontaires (*article 20*), est ramenée de 124,9 millions de francs à 105,4 millions de francs.

Cette économie est, pour l'essentiel, répartie comme suit :

- réduction de la dotation à l'Association pour les Volontaires du Progrès (de 80 millions à 74 millions de francs) ;

- réduction de la dotation aux Volontaires européens du développement (de 14 à 9 millions de francs) ;

- suppression de 22 % des aides relatives à l'emploi de V.S.N. mis à disposition d'O.N.G. et oeuvres privées (soit une économie de 2,3 millions de francs).

- Les crédits affectés à la *coopération décentralisée (article 30)* sont minorés de 8 à 6,4 millions de francs.

1. Parallèlement, il est ainsi prévu de présenter en 1994 un projet F.A.C. d'éducation au développement de 10 millions de francs, destiné au public des jeunes de 17 à 25 ans.

C. LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT HORS F.A.C.

Dépenses d'équipement et d'investissement immobilier

Chapitre	Crédits votés pour 1993 *(millions de francs)*		Crédits demandés pour 1994 *(millions de francs)*		Evolution *(%)*	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
57-10 : Equipement administratif	15,0	22,1	135,0	25,4	+ 233,3	+ 14,9
68-94 : Subvention et participation pour la réalisation de diverses opérations immobilières (écoles françaises de droit local)	14,0	21,0	13,0	14,8	- 7,1	+ 29,5
TOTAL	29,0	43,1	48,0	430,2	- 52,9	- 6,7

Le programme d'investissement (hors F.A.C.) du ministère bénéficiera en 1994 d'une sensible remise à niveau des crédits. Ainsi, l'ensemble des autorisations de programme des *chapitre 57-10 "Equipement administratif"* et *68-94 "Opérations immobilières dans les écoles françaises de droit local"* passe de 29,0 millions de francs en dotation initiale 1993 à **48,0 millions de francs.**

Au-delà de travaux divers de réhabilitation et de gros entretien, sont notamment prévues les opérations suivantes :

- poursuite des travaux d'aménagement de l'Ecole française d'enseignement secondaire de Djibouti, pour 6,0 millions de francs ;

- reconstruction du collège français de Majunga (Madagascar), pour 5 millions de francs ;

- achat du terrain destiné à abriter les futurs locaux du lycée français de Tananarive (Madagascar) et études architecturales, pour 12 millions de francs ;

- équipement immobilier du centre culturel de Libreville, pour 4 millions de francs.

D. LA DOTATION DU F.A.C.

Dotation du F.A.C.
- chapitre 68-91 -

	Crédits votés pour 1993 *(millions de francs)*		Crédits demandés pour 1994 *(millions de francs)*		Evolution *(%)*	
	A.P.	**C.P.**	**A.P.**	**C.P.**	**A.P.**	**C.P.**
Art. 10 : dons destinés à financer des projets *(1)*	1.530,0	1.356,8	1.377,0	1.300,3	+ 15,0	- 4,2
Art. 20 : opérations exceptionnelles	100,0	100,0	90,0	90,0	0	0
Art. 30 : dons associés auxprêts de la C.F.D. *(2)*	–	–	–	–	–	–
Art. 40 : dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres *(3)*	1.170,0	400,0	953,0	586,7	- 18,5	- 23,7
TOTAL	**2.800,0**	**1.856,8**	**2.420,0**	**1.977,0**	**- 13,6**	**- 6,5**

(1) Bonifications de prêts de la C.F.D.

(2) Gérés par le ministère.

(3) Gérés par la C.F.D.

La dotation globale du *chapitre 68-91*, gérée par le Fonds d'Action et de Coopération, et dont l'affectation concrète relève des décisions du comité directeur du F.A.C., connaît une évolution divergente en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Arrêtées à **2.420 millions de francs**, les autorisations de programme sont marquées par une contraction de 3,9 % par rapport à leur niveau corrigé de 1993, soit 13,6 % par rapport à la dotation initiale pour 1993.

La dotation de l'*article 20* (réserve du Premier ministre) est plafonnée en francs courants à son niveau corrigé de 1993, soit 90 millions de francs, ce qui correspond à une diminution de 10 % par rapport à la dotation initiale de 1993.

La dotation de l'*article 10* (dons-projets gérés par le ministère) est également plafonnée à son niveau corrigé de 1993, soit 1.377 millions de francs, ce qui correspond à une diminution de 10 % par rapport à la dotation initiale de 1993.

Le ministère souhaite en effet poursuivre la *"rationalisation"* des aides financées sur cet article, en privilégiant notamment les projets d'ajustement structurel de dimension moyenne plus importante (8 à 10 millions de francs).

La dotation de l'*article 40* (dons-projets gérés par la Caisse Française de Développement) est marquée par une nouvelle diminution de 100 millions de francs, ce qui représente une réduction de 9,5 % par rapport à la dotation corrigée de 1993, et de 18,5 % par rapport à la dotation initiale *(1)*.

Cette réduction importante est justifiée, selon le ministère du Budget, par l'effort croissant par ailleurs consenti par la France dans le cadre communautaire, au titre de sa contribution au 7ème F.E.D.

La dotation en crédits de paiement, établie à **1.977 millions de francs**, est en hausse de 9,4 % par rapport à la dotation corrigée de 1993, et de 6,5 % par rapport à la dotation initiale.

Cette évolution résulte uniquement de la très forte progression des crédits de paiement de l'*article 40*, majorés de 46,7 % par rapport à la dotation corrigée de 1993. Celle-ci reflète l'effet de la budgétisation progressive des dons aux pays les plus pauvres, substitués, depuis le sommet de la Baule, aux prêts-projets jusque là accordés par la Caisse Française de Développement *(2)*

Les crédits de paiement de l'*article 10* et ceux de l'*article 20* sont en revanche respectivement minorés de 4,2 % et de 10 % par rapport à la dotation corrigée de 1993.

1. Un abattement identique a été pratiqué sur l'article 30 du chapitre 68-00 du budget des charges communes, qui cofinance avec l'article 40 du F.A.C. les dons-projets gérés par la C.F.D.

2.Partiellement financés sur l'artice 40, les dons au pays les plus pauvres sont également pris en charge par le budget des charges communes (chapitre 68-00, article 30).

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

Réflexion préalable : l'aide publique française au développement

Les crédits constitutifs de l'aide publique française au développement dépassent largement le cadre du budget du ministère de la Coopération.

Pour l'année 1992 (1), le montant total de l'aide publique civile française, telle que comptabilisée par l'OCDE, s'élève à **43,9 milliards de francs**, soit 0,63 % du PIB (2).Ce ratio situe la France au premier rang des pays du G7. Seuls les Pays-Bas, le Danemark, la Suède et la Norvège fournissent encore un effort relatif supérieur. On notera toutefois un retrait de la part de ces pays depuis 1992.

L'aide française bénéficie de façon majoritaire à l'Afrique subsaharienne (46,7 % de l'APD hors TOM) et il convient de souligner que cette priorité n'a pas été modifiée par les efforts consentis en direction des pays d'Europe orientale.

L'aide publique se répartit entre les concours multilatéraux -qui ont atteint 10,4 milliards de francs en 1992 et l'aide bilatérale. Avec un taux de multilatéralité de 26,1 % (hors TOM), l'aide publique française se situe au niveau de la moyenne des pays de l'OCDE (27,1 %).

L'aide publique bilatérale française se répartit de façon quasi-équivalente entre trois formes d'aides :

- **l'aide "hors projets"**, également qualifiée de "*dépenses de soutien économique et financier*", qui recouvre à la fois l'aide alimentaire, les mesures d'annulation ou de rééchelonnement de dettes et les prêts d'ajustement structurel (33,2 % du total de l'aide bilatérale),

- **les aides à l'investissement,** également qualifiées d'"*aide-projets*", dispensées par le FAC via des subventions aux projets de développement en principe non rentables, par la Caisse Française de Développement sous forme de prêts divers, et par le Trésor qui gère les protocoles financiers (31,6 % du total).

- enfin la **coopération culturelle et technique**, (35,1 %), qui voit son importance relative diminuer avec le déclin progressif de la traditionnelle coopération "*de substitution*".

Avec 7,8 milliards de francs prévus pour 1994, le budget du ministère de la Coopération ne représente que 19,5 % du total des crédits d'aide publique au développement.

1.derniers chiffres connus

2.On notera que depuis 1991 la France est autorisée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE à inclure l'aide aux T.O.M. dans les statistiques d'aide publique. Cette modification se traduit par 0,06 % de point de PIB supplémentaires.
Hors T.O.M., l'A.P.D. française s'élève à 39,9 milliards de francs, soit 0,57 % du P.I.B.

Outre certains crédits gérés notamment par le ministère des Affaires étrangères [1], les dotations budgétaires à l'aide au développement transitent essentiellement par le budget des Charges communes, et par les Comptes spéciaux du Trésor.

Les crédits inscrits au **budget des Charges communes** s'élèvent à **9.289,5 millions de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont 1.608,50 millions de francs au titre des dons et 7.681,0 millions au titre de contributions aux organisations inter-gouvernementales. Le montant des autorisations de programme s'élève à 30.469,0 millions de francs, dont 1.236,0 millions de francs au titre de l'aide financière, et 29.233,0 millions de francs au titre des contributions aux organismes internationaux [2].

La charge 1994 des deux **comptes spéciaux du Trésor** concernés [3] s'établit à **15.498,0 millions de francs** [4], en net retrait par rapport à l'exercice 1993 (11.389,0 millions de francs), du fait de la diminution des charges du *compte 903-17*, dès lors que l'annulation de dettes remplace de façon croissante leur consolidation.

Enfin, la **contribution financière de la France aux programmes de coopération communautaire** ne transite pas uniquement par le FED. Il convient en effet de distinguer d'une part, les opérations qui, financées par les ressources du FED éventuellement complétées par des prêts de la Banque Européenne d'Investissement, relèvent de la convention de Lomé IV, conclue en 1989 entre la Communauté et les états ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), et d'autre part, les opérations financées sur le budget de la Communauté, à partir d'une sous-section spécifiquement consacrée à la coopération avec les autres régions du monde [5].

1.Notamment, pour 1994 :
- subventions à l'Agence pour l'enseignement français à l'Etranger (chapitre 42-10) : 1.398,24 millions de francs.
- action culturelle et aide au développement : (chapitre 42-10) : 3.156,47 milions de francs
- contributions de la France aux organisations intergouvernementales (chapitres 42-31 et 42-32) : 3.873,4 millions de francs.

2. Dont contribution française au FED (fonds communautaires d'aide au développement : 2.905,0 millions de francs en crédits de paiement et 17.462,0 millions de francs en autorisation de programme.

3.- Compte n° 903-07 : Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement en vue de favoriser le développement économique.
- Compte n° 903-17 : Prêts du Trésor à des états étrangers pour la consolidation des dettes envers la France.

4.Compte n° 903-07 : 6.498,0 millions de francs.
Compte n° 903-17 : 9.000,0 millions de francs.

5. Amérique latine, Asie, hors pays de l'Est.

En 1993, la part française dans l'aide au développement communautaire financée sur le budget communautaire s'est élevée à 842,2 millions d'écus [1], tandis que les versements dans le cadre de la contribution au FED ont atteint 412,7 millions d'écus [2].

Les dernières données disponibles concernant le VIème FED font état d'un taux de "retour" satisfaisant, puisque, avec une contribution alors fixée à 23,58 %, la France a obtenu 26,4 % des contrats au 31 décembre 1991.

1. Dès lors que la lettre de cadrage budgétaire envoyée par le Premier Ministre a souligné la nécessité d'"*éliminer tout double emploi avec les efforts par ailleurs consentis par la France dans le cadre de sa contribution au budget communautaire*", l'analyse de cette contribution revêt une importance particulière.

Votre rapporteur déplore toutefois qu'il soit impossible de connaître, une fois versée au "pot commun" européen, la destination de l'aide versée à ce titre par la France et s'interroge à cet égard sur les conséquences que cette situation, si elle se renforce, peut impliquer au regard du contrôle parlementaire et des pouvoirs de la souveraineté nationale.

2. Avant de passer plus directement à l'examen des crédits relevant du seul ministère de la Coopération, votre rapporteur souhaite souligner à la fois l'ampleur de l'effort de la France en faveur du développement, et la multiplicité des acteurs qui y concourent. Toutefois, pour ne pas se traduire par des phénomènes de doublons qui risquent de nuire à l'efficacité de l'action, ou qui peuvent amener à des arbitrages ponctuels et non nécessairement optimaux, celle-ci doit faire l'objet d'une meilleure coordination, dans le cadre de la définition d'une politique qui relève, au premier chef,de l'exercice de la souveraineté nationale

3. La définition de la politique de coopération du nouveau gouvernement s'inscrit dans un contexte difficile, marqué par la persistance de graves difficultés économiques et la résurgence de troubles ethniques et politiques en Afrique subsaharienne, la volonté forte de "*maîtriser les flux migratoires*" sur le territoire national, le souci de préserver des marchés tout à fait importants pour notre pays, les réticences accrues des organismes de Bretton-Woods à l'égard des états africains, notamment de ceux de la zone franc, et enfin les contraintes budgétaires propres à la France.

4. Dans ce cadre, les crédits demandés pour 1994 au titre du ministère de la Coopération s'élèvent à 7.768,7 millions de francs, en diminution de 4 % par rapport au collectif budgétaire de 1993

1.Compte tenu d'une clé de contribution au budget communautaire de 19,5 %.

2.Compte tenu d'une clé de contribution fixée à 24,4 %.

(8095 millions de francs), et en diminution de 3,7 % par rapport à la dotation initiale votée pour 1993 (8.069 millions de francs). Cette évolution témoigne d'une rigueur particulière pour le budget de la coopération puisque, s 'agissant de l'ensemble des budgets civils, l'évolution s'établit à + 0,5 % par rapport au collectif budgétaire 1993, et à + 5 % par rapport au budget voté initialement pour 1993.

Votre rapporteur rappelle que cette situation s'accompagne d'une diminution de 1,9 % des moyens de paiement inscrits au titre de l'aide au développement au budget des Charges Communes (9.289,5 millions de francs en 1994, contre 9.471,0 millions de francs en 1993) et d'une moindre dépense des Comptes spéciaux du Trésor (13.536 millions de francs en 1994, contre 15.654 millions de francs en 1993), soit une diminution de 13,5 % des crédits.

Il souhaite donc que les contraintes budgétaires globales, et le souci de renforcer l'efficacité et la rationalité de l'aide, ne se traduisent pas, à terme, par une diminution significative de l'effort en faveur de l'aide au développement, qui a toujours été une priorité caractéristique de notre pays et qui lui donne une place à part dans le monde.

5. L'analyse plus fine de l'évolution des crédits du ministère fait apparaître que les crédits du titre III, quasiment exempts des mesures de régulation budgétaire, sont également les seuls qui enregistrent une progression, même minime, au sein des dépenses ordinaires.

La *"révision des services votés"*, qui s'est traduite par une économie de 41 millions de francs (soit 4,4 % de la dotation initiale 1993), a concerné essentiellement les services à l'étranger (-19,8 millions de francs) et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (18,4 millions de francs), l'administration centrale n'y contribuant qu'à hauteur de 2,9 millions de francs.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger semble favorisée, puisque la subvention qui lui est destinée progresse de 2,8 % par rapport à la dotation initiale et de 3,5 % par rapport au budget régulé. Cette situation résulte en fait essentiellement de l'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations de la fonction publique, spécifiquement des enseignants.

6. L'évolution des crédits d'intervention du Titre IV, qui s'établissent à 4.799,8 millions de francs, soit 61,7 % du total des moyens de paiement du ministère, reflète la poursuite, voire le renforcement de la rationalisation des moyens du ministère. Mais elle traduit surtout les nouvelles orientations apportées à notre politique de coopération.

• La réduction des crédits d'assistance militaire, qui recouvre notamment la suppression de 77 postes d'assistants techniques militaires (AMT), traduit la volonté de privilégier progressivement l'envoi de DAMI

(détachements d'assistants militaires d'instruction), de préférence à une coopération de simple substitution.

• La même démarche caractérise l'assistance civile, marquée par la suppression de 225 postes d'enseignants et de 64 postes de techniciens (1). Cette sensible diminution quantitative devrait s'accompagner d'une élévation du niveau de la coopération. Ainsi, compte tenu de la baisse des effectifs, l'évolution des crédits d'appui logistique à l'assistance technique (*chapitre 42-23, article 33*) devrait permettre, selon le Ministère, une progression sensible de l'aide apportée à chaque coopérant.

• La baisse très marquée des crédits d'appui aux initiatives privées et décentralisées appelle une attention particulière. Par rapport au budget initial 1993, la réduction de crédits atteint 19,5 %, et les crédits de l'article 10 destinés aux ONG sont quasiment supprimés.

Certes, le Ministère considère que cette baisse doit être analysée au regard des efforts supplémentaires faits en faveur des ONG et de la coopération décentralisée sur la dotation FAC. Votre rapporteur acquiesce volontiers à la nécessité de privilégier une aide aux projets conjoints de préférence à des subventions de fonctionnement aux organisations concernées. Il souhaite toutefois que ceci n'aboutisse pas à supprimer tout à fait les moyens d'existence des ONG, qui demeurent un outil particulièrement précieux de notre politique de coopération, notamment dans le cadre de l'optique précisément développée par le ministère : privilégier les projets de terrain. La même remarque prévaut s'agissant de la coopération décentralisée.

• Les crédits de concours financiers (*chapitre 41-43*) enregistrent une réduction de 7,2 % (90 millions de francs) par rapport à la dotation initale de 1993, et de 21 % par rapport au collectif (2). Une réduction aussi forte impliquera nécessairement un infléchissement de nos relations avec certains états du champ, que le ministère estime "*difficile mais souhaitable*". Conformément à la volonté du Premier Ministre, les concours financiers "*ne seront désormais libérés qu'en faveur des Etats ayant conclu avec la communauté financière internationale des accords de programme*".

Cette décision se fonde sur la volonté de mettre fin à l'évolution au terme de laquelle la majeure part des concours financiers consentis par l'État français finançait les arriérés de paiement des états africains aux institutions de Bretton-Woods.

Au niveau du principe, votre rapporteur s'en félicite, car il ne voit pas pourquoi le budget français contribuerait doublement au

1.Dont 105 emplois vacants au Togo à la suite de la suspension de la coopération française avec ce pays.

2.Compte tenu de l'abondement de 300 millions de francs de ce chapitre.

financement de ces institutions, une première fois par sa contribution propre, une deuxième en réglant les dettes des pays africains. Toutefois, il s'inquiète de la situation des principaux pays à revenu intermédiaire de l'Afrique subsaharienne, notamment le Gabon, la Côte d'Ivoire, le Congo, la République Centrafricaine, le Cameroun et le Sénégal, avec lesquels le FMI n'entretient plus de relations depuis 1992, et s'interroge sur le point de savoir s'il faut conclure que ces états ne bénéficieront pas davantage des concours financiers de la France.

7. Votre Rapporteur ne peut que souscrire à la volonté affichée par le ministère de privilégier désormais la coopération concrète et l'aide aux projets, de préférence au financement des déficits budgétaires locaux. Il tient néanmoins à rappeler que c'est bien la priorité donnée jusqu'à présent à un dispositif réaliste d'annulations de dettes qui permet aujourd'hui de réfléchir à la définition d'une politique plus constructive. Par ailleurs, il s'interroge sur les moyens réels dont disposera le ministère pour réaliser ces objectifs, dès lors que la dotation FAC 1994 apparaît marquée par une diminution de 13,6 % des crédits par rapport à la dotation initiale 1993. Enfin, ce changement dans la conception de l'aide doit s'appliquer en souplesse, toute brutalité risquant d'avoir des conséquences graves dans des pays fragiles.

8. Avant de conclure, votre Rapporteur souhaite faire une mention spéciale de la *Caisse française de développement*, qui constitue un élément essentiel du dispositif français d'aide publique au développement. Le total de ses engagements a atteint 9.907,0 millions de francs en 1992, dont 5.438,0 millions de francs en aides-projets, et 4.348,6 millions de francs en aides à l'ajustement. Il serait d'ailleurs sans doute souhaitable qu'à terme, la CFD se spécialise dans le financement de projets, plus conforme au métier qui est le sien. A cet égard, votre rapporteur tient à souligner l'intérêt du dispositif assez nouveau de l'AIPD (aides aux initiatives productrices de base). Ces interventions, qui privilégient le développement des petites entreprises, et dont l'efficacité concrète locale est particulièrement avérée, lui paraissent devoir s'insérer particulièrement bien dans les nouvelles orientations du ministère, et méritent d'être encouragées.

9. Enfin, en *post-scriptum*, votre rapporteur souhaite faire état, à titre d'exemple, du cas de l'île Maurice, dans laquelle il s'est récemment rendu à l'occasion du sommet des chefs d'Etat de la francophonie. La politique de coopération conduite par la France avec cet Etat a conduit celui-ci à un stade de développement tout à fait avancé. Il serait dès lors judicieux de privilégier désormais des relations industrielles et commerciales plus conformes à cet état de développement, notamment en favorisant les projets d'investissement, de préférence à une politique plus traditionnelle d'aide. Pour être efficace, notre politique de coopération doit s'adapter en temps réel à l'évolution de chaque pays concerné.

CULTURE

Rapporteur spécial : M. Camille CABANA

I - PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE LA CULTURE POUR 1993

Les crédits demandés au titre de la Culture atteignent, pour 1994 (dépenses ordinaire et crédits de paiement), 13,4 milliards de francs, soit une baisse de 2,7 % en valeur par rapport au budget voté de 1993 mais **une progression de 4,3 % par rapport aux crédits finalement disponibles après les arrêtés d'annulation** des 3 février et 10 mai derniers.

Nature des crédits (en millions de francs)	**Loi de finances initiale pour 1994**	**Budget voté de 1993** *(variation LFI 94/LFI 93)*	**Loi de finances rectificative pour 1993** *(variation LFI 94/LFR 93)*
Dépenses ordinaires	8 578,9 *	8 906,6 *(- 3,7 %)*	8 390,0 *(+ 2,2 %)*
Dépenses en capital (crédits de paiement)	4 875,6	4 915,4 *(- 0,8 %)*	*4 506,3* *(+ 8,2 %)*
Total	**13 454,5**	**13 822,0** *(- 2,7 %)*	**12 896,3** *(+ 4,3 %)*

** Les transferts nets ne représentent que 0,3 % de cette masse. Les évolutions présentées dans ce tableau peuvent donc être considérées comme étant à structure constante.*

1. les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 63,8 % des crédits de la culture (contre 64,4 % en 1993), diminuent de 3,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et **ne progressent que de 2,2 % par rapport à la loi de finances rectificative** du printemps dernier. Compte tenu d'un indice prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages de + 2 % (hors tabac), **ces dotations peuvent donc être considérées comme stabilisées.**

Au sein de ces dépenses, les **moyens des services** (titre III) atteignent 5,4 milliards de francs et retrouvent ainsi, à quelques millions de francs près, leur niveau de la loi de finances initale pour 1993, après l'amputation de 161,9 millions de francs (- 3 %) décidée au début de l'année.

Quant aux **interventions publiques** (titre IV), elles s'élèvent à 3,2 milliards de francs, en diminution de 9,2 % en valeur par rapport au budget voté de 1993 et en baisse de près de 1 % en francs constants par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993. Le présent projet de budget sanctionne et amplifie ainsi le mouvement, entamé dans le cadre du collectif de printemps, de révision des services votés inscrits sur ce titre.

2. Les dépenses en capital

Pour 1994, elles représentent, en crédits de paiement, près de 4,9 milliards et **se rapprochent ainsi du niveau déjà atteint en loi de finances initiale pour 1993**, après la sévère contraction enregistrée en loi de finances rectificative (- 7,7 %). Cette remise à niveau ne touche pas cependant les autorisations de programme qui avaient, en effet, déjà été ramenées de 4,9 milliards de francs à moins de 4,7 milliards de francs, dans le cadre du collectif de printemps, et régressent encore à 3,6 milliards de francs (- 25,6 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale) en 1994.

Les **investissements exécutés par l'Etat** (titre V) disposent de 1 446,9 millions de francs en crédits de paiement, soit **une hausse supérieure à 20 % en francs courants,** quelle que soit la base de référence. En revanche, les autorisations de programme correspondantes diminuent de 4,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et encore de près de 1 % par rapport au collectif de printemps, à 1 420 millions de francs.

Dans le même ordre d'idée, les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI), qui recouvrent notamment les grands travaux parisiens, enregistrent **une chute spectaculaire, d'environ un**

tiers, de 3,4 à 2,2 milliards de francs de leurs autorisations de programme, quelle que soit d'ailleurs la base de calcul retenue. Le décalage entre la décision d'investissement et son financement explique cependant que les crédits de paiement continuent de progresser de 2,8 % à 3,4 milliards de francs, de la loi de finances rectificative pour 1993 à la loi de finances initiale pour 1994.

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

Action	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Patrimoine écrit et documentaire	2 293,4	17,0	- 12,6
Patrimoine monumental	1 608,6	12,0	+ 7,9
Patrimoine muséographique et arts plastiques	1 914,1	14,2	- 2,8
Spectacles	3 416,8	23,4	- 1,8
Développement culturel	1 687,6	12,6	- 7,5
Personnel et équipement du ministère - Recherche	2 804,0	20,8	+ 3,5
Total I	**13 454,5**	**100,0**	**- 2,7**
II - Autorisations de programme			
Patrimoine écrit et documentaire	705,6	19,4	- 52,5
Patrimoine monumental	1 564,8	43,0	- 1,7
Patrimoine muséographique et arts plastiques	632,5	17,4	- 27,9
Spectacles	328,3	9,0	- 12,4
Développement culturel	263,5	7,2	- 30,4
Personnel et équipement du ministère - Recherche	143,7	4,0	- 21,6
Total II	**3 638,4**	**100,0**	

1. Le patrimoine écrit et documentaire

Les évolutions constatées sous cette tête de chapitre sont essentiellement fonction de l'état d'avancement de la future **Bibliothèque de France** dont le financement mobilise plus de 90 % des autorisations de programme et près des trois-quarts des crédits de paiement de l'action *"patrimoine écrit et documentaire"*.

Le niveau des *autorisations de programme*, soit 646 millions de francs, en forte baisse par rapport à 1993 (- 53,1 %), traduit **l'achèvement de la structure du nouveau bâtiment, c'est-à-dire du socle et des quatre tours.** La somme inscrite pour 1994 sera consacrée principalement à la finition du gros oeuvre, à l'aménagement intérieur et à la poursuite des travaux informatiques.

L'arrêté du 10 mai 1993 avait annulé 350 millions de francs sur les *crédits de paiement* destinés au financement des travaux de la Bibliothèque de France sur un total de près de 2 milliards de francs inscrits en loi de finances. La contraction des dotations entre le budget voté de 1993 et la loi de finances initiale pour 1994 ne s'éleverait cependant qu'à 279 millions de francs : par rapport à l'enveloppe effectivement disponible en 1993, la progression réelle des crédits de paiement attribués au financement de la Bibliothèque de France devrait atteindre ainsi près de 4,4 %, à 1,7 milliard de francs.

2. Le patrimoine monumental

Cette action n'avait été amputée que d'une part minime de ses dotations dans le cadre des arrêtés d'annulation du premier semestre 1993.

Leur progression, en 1994, reflète, pour l'essentiel, **la reconduction de la loi de programme relative au patrimoine monumental** pour les cinq prochaines années :

- *Les autorisations de programme* des chapitres d'investissement relatifs aux financements directs de l'Etat passent, en effet, de 1 471,2 millions de francs dans le budget voté de 1993 à 1 504,8 millions de francs, dans le projet de loi de finances pour 1994, en progression de 2,3 %.

La contraction globale des autorisations de programme placées sous cette tête de chapitre (- 1,7 %) s'explique toutefois par l'achèvement de

travaux de clos et couvert réalisés au bénéfice de divers établissements publics.

- La forte majoration des *crédits de paiement* est intégralement imputable à la très importante progression (+ 51,6 %) des subventions allouées aux monuments historiques appartenant à l'Etat qui passent ainsi de 342,4 à 519,3 millions de francs.

La loi de programme devrait, en effet, permettre d'ouvrir globalement 300 nouveaux chantiers de restauration dès 1994.

3. Le patrimoine muséographique et les arts plastiques

Les dotations affectées à cette action se caractérisent par une forte contraction (- 27,9 %) de l'enveloppe des autorisations de programme qui passe, en effet, de 877,1 millions de francs à 632,5 millions de francs.

Ce resserrement est essentiellement imputable à la diminution de 43,8 % des *autorisations de programme* affectées à l'établissement constructeur du Grand Louvre qui s'établissent ainsi à 259 millions de francs après 461 millions de francs en 1993. Ces crédits permettront, dans la foulée de l'inauguration du "Grand Louvre" le 18 novembre prochain, d'achever la restauration des façades de la rue de Rivoli, de ravaler toutes les façades de la place du Carrousel et de mettre en oeuvre le redéploiement muséographique des ailes Mollien et Denon, ainsi que celui de la Cour Carrée (sculptures italiennes et antiquités égyptiennes).

La réduction de près de 3 % des *crédits de paiement* résulte, pour sa part, de deux mouvements de sens contraire :

- La poursuite de la deuxième tranche d'aménagement des travaux du Grand Louvre impose, en 1994, une majoration de 15,2 % des dotations qui s'établiront ainsi à 530 millions de francs après 460 millions de francs en 1993.

- Les opérations de révision des services votés des titres III et IV entraînent une économie de 116,6 millions de francs, d'ailleurs largement anticipée par les arrêtés d'annulation du premier semestre, portant prioritairement sur les chapitres 43-30 *"Patrimoine muséographique et arts plastiques. - Subventions"* et 43-92 *"Commandes artistiques et achats d'oeuvres d'art"*. Les lignes budgétaires figurant sur ces chapitres consacrées au patrimoine muséographique et aux arts plastiques sont ainsi amputées, à ce titre, de 24 % de leur montant de 1993.

4. Les spectacles

La contraction de près de 2 % des dotations aux spectacles du budget voté de 1993 à la loi de finances initiale pour 1994 résulte du solde (- 57,32 millions de francs) laissé par deux mouvements de crédits de sens contraire.

Les opérations de révision des services votés ont été largement anticipées par les arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai derniers qui avaient porté sur 187,7 millions de francs. Les économies définitivement réalisées à ce titre doivent s'élever, dans le présent projet de loi de finances, à 226,7 millions de francs, soit 7,1 % des crédits afférents à l'action "spectacles" votés pour 1993 et plus de 40 % de l'ensemble des économies réalisées, en 1994, sur le budget de la culture sous la mention "révision des services votés".

Les deux ensembles relativement les plus touchés sont :

- Les lignes de financement de salles de spectacles du chapitre 36-60 *"Subventions aux établissements publics"* : leur dotation de 1993 est diminuée de 4,6 % au titre de la révision des services votés.

- Les lignes de financement de salles privées de spectacles du chapitre 43-40 *"Spectacles et développement culturel"* : leur dotation de 1993 est diminuée de 9,3 % au titre de la révision des services votés.

Ce mouvement négatif est partiellement rééquilibré par des mesures nouvelles positives nettes pour un montant de près de 170 millions de francs qui recouvrent, outre un ajustement des crédits versés aux établissements publics de spectacles pour tenir compte en 1994 de l'augmentation prévisible de diverses rémunérations et vacations (+ 23,9 millions de francs) :

- Le financement de **l'achèvement de la Cité de la musique** (48 millions de francs lui seront consacrés en crédits de paiement au lieu de 20 millions de francs en 1993) et la préparation de la première saison musicale de la salle de concerts qui ouvrira ses portes au publics dès janvier 1995. Pour assurer cette montée en charge, *38 emplois nouveaux* sont créés au budget de l'établissement et la subvention de fonctionnement sera quasiment triplée pour atteindre 46,3 millions de francs en 1994.

- **Le doublement de la subvention d'équipement allouée à l'Opéra de Paris** (30 millions de francs en 1994), prioritairement pour des travaux de sécurité au Palais Garnier.

- Enfin, la progression de 4,8 % des crédits attribués aux salles privées subventionnées, sur la base de la dotation votée pour 1993 diminuée des économies réalisées au titre des services votés, soit une majoration de 80 millions de francs, à 1 732,5 millions de francs.

La contraction de 12,4 % des *autorisations de programme*, à 328,3 millions de francs est entièrement imputable à l'état d'avancement des **travaux de transformation du Palais de Tokyo en palais de l'image et du son.** L'achèvement du chantier de rénovation et de restructuration ne nécessite plus que 41 millions de francs en autorisations de programme après 80 millions de francs en 1993.

5. Le développement culturel

Le présent projet de loi de finances confirme et amplifie, en masse, les annulations de crédits décidées sur le dépenses ordinaires au cours du premier semestre (- 82,4 millions de francs de mesures nouvelles après - 70,7 millions de francs d'annulation).

Une part non négligeable de la contraction des dotations constatées sous cette tête de chapitre s'impute toutefois sur les subventions d'équipement (- 54,1 millions de francs en crédits de paiement et - 115,4 millions de francs en autorisations de programme) qui n'avaient pas été touchés par les annulations de février et mai derniers. La baisse de 30,4 % des *autorisations de programme* et de 7,5 % des *crédits de paiement* recouvre, en particulier, **l'achèvement prochain de certaines grandes opérations menées en province,** cette arrivée à terme n'étant que partiellement relayée par le démarrage ou la poursuite de certains chantiers parisiens :

- La participation financière de l'Etat à la construction et à l'aménagement des équipements de diffusion culturelle en régions chute de 144,4 millions de francs à 16 millions de francs en autorisations de programme. Dans le même temps, le financement de grandes opérations culturelles en province (Musée St Pierre à Lyon, Centre Culturel Jean-Marie Tjibaou à Nouméa, Pont du Gard, Médiathèque de Chambéry, Site du Mont Beuvray) est réduit de 175 à 110 millions de francs en autorisations de programme et de 140 à 100 millions de francs en crédits de paiement.

- **La subvention d'équipement au centre national d'art et de culture Georges Pompidou est plus que doublée en autorisations de programme** passant de 45 millions de francs à 95 millions de francs et progresse de 77,6 % en crédits de paiement à 88 millions de francs.

- De même, **la poursuite de la deuxième tranche du parc de la Villette** justifie l'inscription de 26,5 millions de francs en autorisations de programme et de 89 millions de francs en crédits de paiement sur une ligne qui n'avait pas été dotée en 1993.

6. Le personnel et l'équipement du ministère et la recherche

La quasi-stabilité des moyens de fonctionnement (2.532,3 millions de francs) inscrits sous ce chapitre est obtenue, en dépit des augmentations de salaires dues à divers titres, par **la suppression, en 1994, de 74 emplois et le transfert de 744 emplois au profit des archives départementales et des bibliothèques départementales de prêt** dont la compétence a été attribuée aux conseils généraux par la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985.

La progression non négligeable (+ 3,5 % par rapport au budget voté de 1993) des dotations de personnel, d'équipement administratif et de recherche est donc toute entière imputable au doublement des crédits de paiement (206 millions de francs en 1994) alloués à l'acquisition et à l'aménagement des immeubles du ministère de la Culture et de ses services déconcentrés. Cette majoration, qui s'accompagne d'une baisse de près du quart des autorisations de programme sur cette ligne, reflète l'arrivée à leur terme de certains travaux de rénovation des locaux des directions régionales : à fin 1994, seront ainsi ouverts les nouveaux locaux de la direction régionale des affaires culturelles d'Aquitaine.

II - OBSERVATIONS

Première observation

Le ministère de la Culture et de la Francophonie est fondé à présenter un projet de budget en progression de *4,3* % par rapport à la loi de finances rectificative, c'est-à-dire par rapport aux dotations dont il a effectivement disposé après les économies décidées par les gouvernements successifs en janvier et avril 1993.

Votre rapporteur rappelle, en effet, que dès le début de l'exercice en cours la part du budget de la Culture dans le budget général avait été ramenée du 1 % symbolique à 0,93 %, le gouvernement de M. Pierre Bérégovoy ayant d'emblée décidé l'annulation de 202 millions de francs de crédits de paiement et de 55,8 millions de francs d'autorisations de programme ainsi que le gel de 676 millions de francs de crédits de paiement et de 231 millions de francs d'autorisations de programme. Il n'est revenu au nouveau gouvernement que de requalifier ce gel en annulations de crédits sans en changer la portée effective.

La Culture représente ainsi, en 1994, 0,95 % du budget national soit un niveau supérieur à celui atteint dans les faits en 1993 : ce constat permet d'affirmer, au-delà des polémiques, que la volonté du Gouvernement est bien, dans un contexte d'une très grande rigueur budgétaire, de préserver globalement les moyens du ministère de la Culture et de la Francophonie.

Deuxième observation

Si la volonté de maintenir à un haut niveau les moyens d'action du ministère de la Culture ne peut être mise en doute, certains des objectifs annoncés méritent toutefois d'être nuancés dans les faits.

Votre rapporteur donne ainsi acte au ministre de son souhait de réduire la part des crédits de son département utilisés au bénéfice de Paris (un peu plus de la moitié) et d'opérer, en cinq ans, un redéploiement afin d'inverser la tendance et de restaurer l'équilibre entre les régions.

Il est, de ce point de vue, tout à fait exact que l'enveloppe consacrée aux grands travaux parisiens (Louvre, Bibliothèque de France, parc de la Villette...) ne devrait plus représenter que 10 % du budget du ministère contre 16 % en 1993 grâce à la diminution de près de moitié (de 1.838 à 932 millions de francs) des autorisations de programme qui lui sont allouées.

Tout aussi remarquable est la volonté manifeste d'assainir la situation financière de l'Opéra de Paris dont la gestion a fait, à deux reprises sur la période récente en 1990 et 1993, l'objet de remarques de la Cour des Comptes. La suppression de huit emplois et diverses autres mesures d'économies qui avaient également été suggérées par la Cour permettent de stabiliser, d'une année sur l'autre, la subvention de fonctionnement accordée à l'Opéra de Paris, un peu en-dessous de 540 millions de francs, après les dérapages constatés au cours des derniers exercices.

Si l'on raisonne toutefois en termes de dotations effectivement consommées l'année prochaine, et non plus en termes d'intentions, il est clair que le poids des grands travaux et des grands établissements parisiens restera prépondérant en 1994.

Ainsi peut-on décomposer la progression de 558 millions de francs des dépenses ordinaires et crédits de paiement de la loi de finances rectificative pour 1993 à la loi de finances initiale pour 1994 en :

- Subventions de fonctionnement aux établissements publics :

..... + 129 millions de francs

- Equipement des monuments historiques appartenant à l'Etat :

..... + 181 millions de francs

- Grands équipements culturels parisiens :

..... + 258 millions de francs

- Autres (personnels, fontionnement, autres subventions) :

..... - 10 millions de francs (stabilité).

Près de la moitié de la marge de progression continue ainsi d'abonder les crédits de paiement nécessaires à l'achèvement des grands travaux parisiens en 1994. Quant aux établissements publics culturels, l'écrasante majorité d'entre eux est située, rappelons-le, à Paris.

Le nouveau Gouvernement devra donc encore longtemps tenir compte, malgré les louables intentions affichées, du poids des opérations décidées par ses prédecesseurs.

Troisième observation

La mise en oeuvre d'une loi de programme relative au patrimoine monumental est l'un des grands axes, avec *"l'aménagement culturel du territoire"*, défendu par le nouveau ministre de la Culture et de la Francophonie, M. Jacques Toubon.

Un projet de loi a ainsi été adopté en ce sens, le 27 octobre dernier, en Conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il est prévu d'approuver un programme portant sur les années 1994 à 1998 d'un montant total de 7.849 millions de francs en autorisations de programme. La dotation initiale est fixée à 1.508 millions de francs pour le prochain exercice. L'augmentation moyenne annuelle des crédits sera, à partir de 1995, de 2 % en volume jusqu'en 1998 inclus.

Si la volonté de pérenniser une action d'ampleur en faveur de la conservation du patrimoine mérite d'être saluée, les modalités retenues appellent toutefois deux séries de réserves :

- Le taux de progression annuel de la nouvelle loi de programme, soit 2 %, sera inférieur à celui des années précédentes en raison, d'une part, d'un contexte budgétaire difficile et, d'autre part, de l'importance de l'effort de rattrapage intervenu au cours de la précédente loi de programme (1988-1992).

Il n'en apparaît pas moins comme, sans doute, exagérément faible et le ministère lui-même aurait souhaité qu'il soit majoré d'un demi-point.

- Seuls les monuments historiques appartenant à l'Etat bénéficient, en 1994, d'une forte majoration de leurs crédits de paiement. Les dotations allouées aux autres monuments historiques ainsi qu'à l'archéologie stagnent, voire régressent, entre le budget voté de 1993 et la loi de finances initiale pour 1994.

Enfin, votre rapporteur fait remarquer que, pour l'instant, seuls 1.504,8 millions de francs (au lieu de 1.508 millions annoncés) sont inscrits dans le présent projet de budget et que, sur ce total, 60 millions de francs seront affectés, en 1994 au moins, aux travaux d'aménagement des Tuileries dont le financement apparaissait jusqu'à présent sur les lignes consacrées aux grands travaux parisiens.

Quatrième observation

Les moyens d'intervention consacrés à la Francophonie, domaine dorénavant rattaché au ministère de la Culture, s'élèveront, en 1994, à 111 millions de francs, soit une progression remarquable de près de 14 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 29 % par rapport aux crédits disponibles en 1993 après économies.

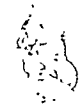
S'il convient de saluer l'effort ainsi accompli, votre rapporteur s'interroge toutefois sur les modalités pratiques de gestion de notre politique en la matière et les risques d'empiètements réciproques qui pourraient apparaître entre les départements de la Culture et des Affaires étrangères.

Selon son décret d'attribution n° 93-797 du 16 avril 1993, le ministre de la Culture et de la Francophonie *"dispose"*, en effet, du service des Affaires francophones et de la Délégation générale à la langue française. Toutefois, seuls les fonctionnaires de la Délégation, précédemment affectés au Secrétariat général du Premier ministre, ont été rattachés budgétairement au ministère de la Culture. Les crédits de personnel et d'intervention du services des Affaires Francophones restent donc inscrits au budget des Affaires étrangères et le SAF relève toujours administrativement de la Direction des affaires politiques de ce département ministériel.

Enfin, le ministre de la Culture et de la Francophonie ne fera que disposer *"en tant que de besoin"* de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des Affaires étrangères, alors que son précecesseur aux Affaires francophones, Mme Catherine Tasca, pouvait en *"disposer"* et avait donc une autorité directe sur lui.

Au-delà des questions de définition de champs de compétence ministériel, votre rapporteur s'interroge pour conclure sur la multiplicité même des instruments créés au service de la politique de la francophonie : aux structures mentionnées plus haut il faudrait encore ajouter le Haut Conseil de la francophonie, l'Agence de coopération culturelle et technique ou l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Cet éparpillement des compétences peut, en effet, être considéré comme préjudiciable à la cause francophone et il serait souhaitable qu'une certaine rationnalité puisse à l'avenir prévaloir dans l'organisation de ces structures.

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER



rapporteur spécial : M. Henri GOETSCHY

I - PRESENTATION DES CREDITS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le projet de budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1994 atteint **2.258,7 millions de francs**, soit une **diminution de 5,6 % par rapport au budget initial de 1993**. Encore faut-il rappeler qu'il ne représente qu'une faible partie de l'effort budgétaire et financier total de l'Etat en direction des D.O.M. et des T.O.M. (moins de 7 % au total).

C'est la première fois depuis 1986, que le budget connaît une contraction de cette ampleur, qui s'explique en partie par la non reconduction des dépenses exceptionnelles, et témoigne d'une volonté de maîtrise de la dépense publique.

Budget des D.O.M.-T.O.M. 1994
Tableau récapitulatif
Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant MF		Part dans le total 1994	Variation 1994/1993
	1993	1994		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services (T.III) ..	845,4	874,1	38,7 %	+ 3,4 %
. Interventions publiques (T.IV)	414,9	303,5	13,4 %	- 26,8 %
Sous-total dépenses ordinaires	1.260,3	1.177,6	52 %	- 6,5 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat (T.V)				
(AP)	(72)	(64,3)		(- 5,4 %)
CP	72,2	68,6	3,0 %	- 5,0 %
. Subventions d'investissements				
(AP)	(1.161,1)	(1.161,5)		(+ 0,1 %)
CP	1.059,9	1.012,5	45 %	- 4,2 %
Sous-total dépenses en capital				
(AP)	(1.233,1)	(1.225,8)		(- 0,6 %)
CP	1.132,1	1.081,1	48 %	- 4,5 %
TOTAL (DO + CP)	**2.392,4**	**2.258,7**	**100 %**	**- 5,6 %**

Budget des DOM-TOM 1994
Tableau récapitulatif - Présentation par actions
(Crédits de paiement)

Nature	Montant MF		Part dans le total 1994	Variation 1994/1993
	1993	1994		
. Administration centrale	85,1	81,2	3,6 %	- 4,7 %
. Services déconcentrés DOM-TOM	384,5	419	18,5 %	+ 9,0 %
. Collectivités locales des DOM-TOM	226,3	134,8	6,0 %	- 40,0 %
. Action sociale et culturelle des DOM-TOM	557,4	525,7	23,3 %	- 5,7 %
. Action économique des DOM-TOM	1068,4	1.016,6	45,0 %	- 4,8 %
. Recherche dans les TOM	70,7	81,3	3,6 %	+ 15,0 %
TOTAL DOM-TOM	**2.392,4**	**2.258,7**	**100,0 %**	**- 5,6 %**

B. MESURES NOUVELLES

a) Dépenses ordinaires (52 % du total)

Les dépenses ordinaires diminuent très sensiblement : - 82,7 millions de francs, soit - 6,56 % par rapport à 1993.

L'évolution divergente des dépenses de fonctionnement (titre III) et des dépenses d'intervention (titre IV) est accentuée par une importante mesure de transfert de titre à titre. Ainsi, une grande partie des fonctionnaires détachés dans les territoires étaient jusque là financée sur les crédits d'intervention.

Cette imputation est apparue contestable et surtout très pénalisante dans la mesure où la baisse globale des crédits du titre IV affectait de fait les crédits de rémunération des personnels en poste dans les territoires. Il a donc paru préférable de transférer ces crédits du titre IV (intervention) au titre III (rémunération). Le transfert porte sur 38 millions de francs.

. Moyens des services (titre III)

Avec 874,1 millions de francs, ils représentent 38,7 % du total. Ils augmentent de 3,4 %, soit 29 millions de francs. Cette augmentation est répartie en quatre volets principaux :

- la mesure de transfert évoquée, qui majore les crédits à la suite du financement de 75 emplois affectés dans les services territoriaux de Nouvelle-Calédonie (+ 11 millions de francs) et de Polynésie (+ 19 millions de francs) ;

- les ajustements courants (rémunérations, valeur de point de la fonction publique...) ;

- la poursuite des transferts de personnels (prise en charge par l'Etat de la rémunération des fonctionnaires des collectivités locales en application de la loi du 11 octobre 1985) ;

- la poursuite de l'extension du Service militaire adapté à la Réunion (+ 3,5 millions de francs).

. Interventions publiques (titre IV)

Avec 303,4 millions de francs, elles représentent 13,4 % du total du budget. Elles diminuent de 111 millions de francs, soit 26,8 % par rapport à 1993. Hors mesure de transfert, la baisse à structure constante est de 73 millions de francs, soit 17,6 %. Cette réduction affecte la plupart des postes, en particulier :

- l'agence nationale pour les travailleurs migrants (- 19 millions de francs). Cette agence avait fait l'objet de très vives critiques de la part de la cour des comptes en 1991 ;

- les crédits d'action sociale en Nouvelle-Calédonie (- 0,7 millions de francs) ;

- les subventions facultatives aux collectivités locales : la subvention non reconductible accordée en 1993 à la Guyane n'est en effet pas reconduite, ce qui représente une économie de 40 millions de francs ;

- en revanche, on peut relever une augmentation significative (+ 1,45 millions de francs) des crédits de desserte maritime à Saint-Pierre et Miquelon.

b) Dépenses en capital (48 % du total)

Les dépenses en capital, soit 1.081 millions de francs, accusent une baisse sensible en crédits de paiement de - 51 millions de francs, soit - 4,5 %, tandis que les autorisations de programme restent globalement stables (- 8 millions de francs, soit - 0,6 %).

Les différentes évolutions, selon les affectations des dépenses sont constatées. Deux postes bénéficient d'une majoration significative en autorisations de programme :

- les dépenses de la section générale du F.I.D.O.M. qui augmentent de 7 millions de francs, soit 1,9 %, par rapport à la dotation initiale de 1993. Le collectif ayant annulé 12 millions de francs, l'augmentation par rapport au collectif est donc de 4,78 %.

Cette augmentation significative doit être mise en perspective avec les crédits communautaires : le doublement prévisionnel des fonds structurels européens a eu un effet de levier sur les dépenses nationales qui sont *"obligées de suivre le mouvement"* (voir ci-après : observations).

Cette augmentation est compensée par une réduction de la dotation décentralisée du F.I.D.O.M.

- les dépenses affectées à la Nouvelle-Calédonie, qui passent de 355 millions de francs à 380 millions de francs, soit + 7 %.

Il convient en outre de rappeler que les dépenses affectées à la Polynésie ont fortement augmenté à l'occasion du collectif 1993 (+ 150 millions de francs, plan de progrès).

Budget des D.O.M.-T.O.M. 1994
Tableau récapitulatif des dépenses en capital
(Autorisations de programme)

	Montant (MF)		Part dans le total en 1994	Variation 1994/1993
	1993	1994		
. Investissements directs de l'Etat ...	72	64,3	5,2 %	- 10,7 %
. Travaux divers d'intérêt local	6	5	0,6 %	- 16,7 %
. FIDOM (DOM)	554	540	44,1 %	- 2,5 %
. FIDES (TOM)	208	202	16,4 %	-2,8 %
. Développement de la Nouvelle Calédonie	355	380,3	31 %	+ 7,0 %
. Recherche	38	34,2	2,7 %	- 10,0 %
TOTAL	1.233	1.225,8	100,0 %	- 0,6 %

II - OBSERVATIONS

1. L'exécution du budget 1993

1993 aura été pour le ministère des D.O.M.-T.O.M. une année relativement atypique. Malgré des annulations de crédits non négligeables (78,3 millions de francs, soit 3,2 % de la dotation initiale), comparable à celles de 1992 -mais très en-deça de celles des années 1990-1991, période où *"l'autorisation budgétaire parlementaire"* n'avait plus aucun sens, tant les modifications de crédits en cours d'année étaient lourdes- le ministère a été l'un des seuls à bénéficier d'une ouverture substantielle et concomitante de crédits, à hauteur de 150 millions de francs tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme. Ces crédits alimentaient le fonds d'investissement pour le développement économique (F.I.D.E.S.) et étaient destinés à la Polynésie.

Le ministère a donc bénéficié d'une augmentation nette de crédits de 81 millions de francs.

Il convient d'apprécier cette majoration avec un certain recul. Sans nier la nécessité de soutenir l'activité de Polynésie au plus tôt, cette évolution en cours d'année 1993 portant sur des montants significatifs (150 millions de francs),permet également de faire supporter l'essentiel de la charge en 1993, et de faire apparaître en 1994 une diminution des crédits des D.O.M.-T.O.M., ce qui a aussi pour effet de limiter la progression du budget général en 1994.

La présentation générale des annulations de crédits est donnée dans le tableau ci-après.

Annulations des crédits du budget des D.O.M.-T.O.M. 1990-1993

(crédits de paiement en millions de francs)

	Annulations en 1990	en % de la dotation initiale	Annulations en 1991	en % de la dotation initiale	Annulations en 1992	en % de la dotation initiale	Annulations en 1993	en % de la dotation initiale
TITRE III	8,5	1 %	8	1 %	9,1	1 %	22,9	2,7 %
TITRE IV	19	4 %	23,5	5 %	24,2	4,8 %	41,6	11,3 %
TITRES V ET VI	229	26,2 %	235	24,2 %	25,0	2,5 %	13,2	7,2 %
(dont FIDOM)	(110)	(34,7 %)	(16)	(5 %)	(10)	2 %	(1,7)	(0,8)
(dont FIDES)	(80)	(63,5 %)	(93)	(68 %)	(9)	6 %	(1,9)	(1,3)
(dont Nouvelle Calédonie)	(28)	(12 %)	(113)	(42 %)	--	--	--	
TOTAL	256	12,4 %	265	12,1 %	58,3	2,3 %	78,2	3,2

2. La nécessaire mais difficile prise en compte des crédits communautaires

L'analyse budgétaire nationale doit désormais être complétée par l'examen des crédits communautaires affectés aux D.O.M.-T.O.M. Les deux situations sont totalement distinctes. Les départements perçoivent les dépenses communautaires au même titre que les autres départements français et régions d'autres Etats membres, tandis que les territoires sont éligibles au Fonds européen de développement financé par les douze Etats,mais distinct du budget communautaire.

Les dépenses communautaires dans les D.O.M. pour significatives qu'elles soient, ne sont cependant pas caractérisées par une clarté exemplaire, et l'on peut regretter un imbroglio technique et financier particulièrement déroutant. Ainsi, pour les seuls départements on compte :

- les fonds structurels ;

- les programmes d'initiatives communautaires complémentaires ;

- les programmes spécifiques aux D.O.M. (POSEIDOM).

① *Les fonds structurels*

Les D.O.M. ont bénéficié de sommes très importantes au titre des **trois fonds** : FEDER (Fonds européen au département régional) ; F.S.E. (Fonds social européen) et F.E.O.G.A. orientation (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), et au titre de **cinq objectifs** définis par les politiques structurelles :

Objectif 1 : *région en retard de développement*

Objectifs 3 et 4 : *emploi et formation professionnelle*

Objectif 5 : *les structures agricoles.*

Ces dotations communautaires ont représenté en cinq ans -1988-1992- 750 millions d'écus, soit 5 milliards de francs, soit un rythme annuel de 1 milliard de francs, comparable à l'ensemble des dépenses du ministère des D.O.M.-T.O.M. dans les départements. Le doublement des fonds structurels sur 8 ans portait par conséquent ce rythme annuel à 1,66 milliard de francs.

② *Les programmes d'initiative communautaire*

Ces fonds structurels ont été doublés par des programmes complémentaires applicables dans l'ensemble dela Communauté, et par conséquent y compris dans les D.O.M.

Impact financier des programmes d'initiative communautaire apporté aux D.O.M.

Les D.O.M. bénéficient au cours de la période 1991/1993 d'un grand nombre de ces initiatives, parmi lesquelles :

- **REGIS** (initiative pour les régions isolées)	96,05	MECU
- **ENVIREG** (initiative pour la protection de l'environnement régional)	10	MECU
- **STRIDE** (initiative pour la recherche)	8	MECU
- **LEADER** (initiative pour le développement rural)	6,2	MECU
- **PRISMA** (initiative pour préparer les P.M.E.-P.M.I. à l'échéance de 1992)	1,3	MECU
- **TELEMATIQUE** (initiative pour le développement de centres serveurs)	4	MECU
- **NOW-EUROFORM-HORIZON** (initiatives relatives à la formation professionnelle : respectivement	1,4	MECU
.....	1,1	MECU

③ *Le programme POSEIDOM*

Enfin, les D.O.M. ont bénéficié depuis 1989 d'un programme spécifique, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des D.O.M. Ces mesures, financées sur le F.E.O.G.A. garantie sont estimées à 230 millions d'écus, soit 1,4 milliard de francs.

Au total, les crédits communautaires affectés chaque année aux D.O.M. sont de l'ordre de 2 milliards de francs. Conçus en terme de financements complémentaires (radicalement différent du concept de subsidiarité), ces crédits ont un effet de levier important : les crédits nationaux se trouvent dans l'obligation de "suivre le mouvement", ce qui explique l'évolution de la section générale du F.I.D.O.M. (+ 4,78 % par rapport au collectif 1993).

3. Bilan du controle budgétaire sur pièces et sur place, effectué dans les terres australes et antarctiques francaises en janvier 1993

En janvier 1993, votre rapporteur spécial a effectué un contrôle budgétaire sur pièces et sur place dans les Terres australes françaises. Un rapport de mission a été rédigé à l'issue de celle-ci : le lieu choisi pour ce voyage, les modalités de transport, la faune exceptionnelle que l'on peut observer sur place ont pu, de façon légitime, susciter un accueil amusé, voire ironique.

Et pourtant, cette mission a certainement été l'une des plus utiles qu'il m'ait été permis de faire au titre de rapporteur spécial du budget des départements et territoires d'outre-mer.

Les administrations, les services ont un penchant naturel à l'inertie. Faute d'aiguillon qui donne l'énergie nécessaire, les situations se reproduisent, se dupliquent d'année en année, de génération en génération.

Cette mission a été, je pense, cet aiguillon nécessaire, et de nombreuses réformes intervenues depuis ces neuf mois ont sans doute été initiées par cette visite. La pression budgétaire a fait le reste.

Beaucoup d'entre elles ont été adoptées. La liste sera dressée dans le rapport définitif. Pour l'essentiel, les effectifs ont été considérablement réduits sur les bases, les rotations sont plus fréquentes, les personnels sont plus polyvalents, des déchetteries ont été mises en place, et les échanges économiques des territoires ont commencé (échanges de nourriture entre les districts et vente des moutons au lieu de l'élimination sans utilisation en abandonnant les cadavres sur place).

Au total, les dépenses de fonctionnement ont été réduites de plus de 8 millions de francs.

Même si l'enjeu financier est modeste, même si d'autres ont participé à cette évolution, il ne faut pas minimiser les efforts accomplis, les réformes entreprises dans ce territoire. L'administrateur supérieur a parfaitement su tirer parti de ces deux influences -politique et financière- et a engagé le territoire de terres australes et antarctiques françaises sur de nouvelles bases, plus saines et plus adaptées à sa vocation notamment scientifique..

4. Bilan de la défiscalisation

Le dispositif d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer, introduit en 1986 - article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986 (loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 - dite "loi Pons") a subi de profondes transformations au cours de ces derniers mois, avec, en 1992, l'adoption de mesures globalement restrictives, et en 1993, l'adoption de mesures globalement favorables à la défiscalisation.

A la suite d'une mission de contrôle effectuée dans les départements d'outre-mer, votre rapporteur avait eu l'occasion d'apprécier sur le terrain et de souligner l'utilité de ces dispositions fiscales et avait estimé que les remises en cause périodiques des engagements de l'Etat étaient extrêmement dommageables tant sur le plan des principes que sur le plan économique.

Force est de constater que malgré cette politique de *"stop and go"* intervenant dans une conjoncture particulièrement dépressive et l'instabilité du cadre juridique *a priori* peu propice aux opérations, le bilan est nuancé. Il convient de faire le point sur ce dispositif.

Malgré le rétablissement de l'agrément, 1992 et une conjoncture maussade, les opérateurs ont eu recours au dispositif de défiscalisation de façon massive.

En 1992, 86 dossiers représentant 7.300 MF ont été déposés, soit 4 fois plus qu'en 1991. Sur 86 dossiers, 76 ont recueilli un avis (10 ayant fait l'objet de désistement, 46 ont obtenu l'agrément), les investissements agréés se montent à 2.800 MF.

Il convient donc de noter que le rétablissement de l'agrément a eu pour effet de réduire de deux tiers le volume d'investissement mobilisable.

La défiscalisation des investissements outre-mer
Bilan 1992

Nombre de dossiers présentés		86
agréés		46
Montant des investissements proposés		7.300 MF
agréés		2.100 MF
Répartition des demandes	DOM	70 dossiers pour 5.100 MF d'investissements
	TOM	15 dossiers pour 2.195 MF d'investissements
	Mayotte	1 dossier pour 51 MF d'investissements

Bilan de défiscalisation
Répartition sectorielle

*(* en millions de francs)*

Secteurs	Nombre de dossiers présentés	Montant des investissements *	Nombre et montant DOM *		Nombre et montant TOM *		Nombre de dossiers agréés	Montant des investissements agréés *
Bateau	32	1.900	26	np	6	np	16	1.100
Hôtels	25	3.840	18	2.180	7	760	12	1.200
Industrie	12	700	12	700	-	-	8	300
Transports	8	147	8	147	-	-	7	np
Avions	5	242	3	70	2	172		np
Audiovisuel	3	424	3	424	-	-	2	np
Pêche	1	60	1	60	-	-	1	60
Total	**86**	**7.300**	**71**	**np**	**15**	**np**	**46**	**2.800**

En dépit de ces résultats encourageants, l'incitation à l'investissement rencontre rapidement ses limites. D'une part, la situation économique et sociale reste particulièrement tendue, comme en témoigne la dégradation continue du marché de l'emploi, et la traduction des investissements en termes d'emplois n'est pas immédiate.

D'autre part, tout dispositif d'incitation fiscale a également un coût budgétaire qu'il faut garder en mémoire.

Le coût budgétaire est mesuré par la diminution de recettes (dite "dépense fiscale") qui résulte de l'application de mesures dérogatoires qui allègent le poids de la fiscalité.

Par rapport au régime de droit commun, les différentes mesures dérogatoires adoptées en faveur des D.O.M. représentent environ 10 milliards de francs.

"Coût budgétaire" des incitations fiscales en direction des D.O.M.

(en milliards de francs)

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
6,2	6,5	7,09	7,57	8,56	8,93	9,98

Source : Documents budgétaires - Evaluation des voies et moyens

CHARGES COMMUNES

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES

Les crédits inscrits au budget des charges communes pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à **552,2 milliards de francs, en augmentation de 4,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, mais en diminution de 3,6 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.**

Les autorisations de programme prévues atteignent 30,8 milliards de francs au lieu de 2,2 milliards de francs dans le budget initial de 1993, abondé par 4,9 milliards de francs d'autorisations nouvelles par le collectif du 22 juin 1993.

Le titre I *"Dette publique et dépenses en atténuation de recettes"* qui représente à lui seul 437,9 milliards de francs, soit 79,3 % du budget, progresse de 5,2 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1993, mais diminue de 0,7 % par rapport aux crédits de la loi de finances rectificative.

Hors titre I, le budget des charges communes s'élève à 114,3 milliards de francs, en augmentation de 4,8 % par rapport au budget initial de 1993, mais en diminution de 12,9 % par rapport aux crédits du collectif.

Présentation générale des crédits

(millions de francs)

	Crédits votés en loi de finances initiale pour 1993	Crédits votés en loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution /LFI (en %)	Evolution/LFR (en %)
Dépenses ordinaires					
Titre I Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	416.478,1	441.262,1	437.967,8	+ 5,2	- 0,7
Titre II Pouvoirs publics	3.778,8	3.778,8	3.826,4	+ 1,3	+ 1,3
Titre III - Moyens des services	48.176,0	46.807,5	51.080,4	+ 6,0	+ 9,1
Titre IV - Interventions publiques	48.461,4	66.230,1	50.020,0	+ 3,2	- 24,5
Total dépenses ordinaires	**516.894,3**	**558.078,5**	**542.894,6**	**+ 5,0**	**- 2,7**
Dépenses en capital (Crédits de paiement)					
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	731,0	731,0	825,2	+ 12,9	+ 12,9
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	8.578,9	13.735,2	8.456,1	- 1,4	- 38,4
Total dépenses en capital	**9309,9**	**14.466,2**	**9.281,3**	**- 0,3**	**- 35,8**
Total D.O. + C.P.	**526.204,2**	**572.544,6**	**552.175,9**	**+ 4,9**	**- 3,6**
Autorisations de programme					
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	60,0	60,0	75,0	+ 25,0	+ 25,0
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	2.191,0	7.088,5	30.119,4	n.s.	n.s
Total autorisations de programme	**2.251,0**	**7.148,5**	**30.804,4**	**n.s.**	**n.s.**

De la loi de finances initiale pour 1993 au projet de loi de finances pour 1994, tous les titres du budget des charges communes augmentent de façon assez sensible (seul le titre VI diminue légèrement).

Par rapport aux crédits du collectif, les mouvements sont plus contrastés. En effet, celui-ci avait entraîné une augmentation des crédits de près de 9% en raison :

d'une part, d'un important réajustement de la charge de la dette et des dégrèvements et remboursements d'impôts,

- d'autre part, de l'ouverture de plusieurs crédits exceptionnels et notamment de 17 milliards de francs pour l'emploi et de 5,2 milliards pour la ville.

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

Présentation par action
(Dépenses ordinaires et crédits de paiement)

(millions de francs)

Actions	Crédits votés en 1993 *(1)*	Crédits demandés pour 1994	Evolution *(en %)*
01 - Dette publique et divers	416.478,1	437.967,8	+ 5,2
02 - Pouvoirs publics	3.778,8	3.826,4	+ 1,3
03 - Dépenses administratives	47.582,7	50.642,8	+ 6,4
04 - Interventions politiques et administratives	805,9	743,1	- 7,8
05 - Action internationale	9.926,5	9.794,2	- 1,3
07 - Action économique	19.100,1	39.557,0	+ 107,1
08 - Action sociale	28.532,1	9.644,5	- 66,2

(1) Loi de finances initiale pour 1993.

1. Dette publique et divers (action 01)

Les crédits de l'action *"dette publique et divers"*, qui représentent l'intégralité du titre I, correspondent à trois types de dépenses dont le caractère est, par nature, évaluatif. Le tableau ci-après en retrace l'évolution.

(en millions de francs)

	Crédits votés en loi de finances initiale pour 1993	Crédits votés en loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution /LFI *(en %)*	Evolution/LFR *(en %)*
- Dette	169.910,0	189.940,0	208.968,1	+ 23,0	+ 10,0
- Garanties	6.672,1	6.672,1	6.399,7	- 4,1	- 4,1
- Dépenses en atténuation de recettes	239.896,0	244.650,0	222.600,0	- 7,2	- 9,0
Total	416.478,1	441.262,1	437.967,8	+ 5,2	- 0,7

a) La charge de la dette

Les crédits affectés au financement de la charge de la dette publique en 1994 s'élèvent à **209 milliards de francs, en progression de 10 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993 et de 23 % par rapport au budget initial.** Cette évolution traduit des mouvements contrastés, ainsi que le montre le tableau ci-après.

(millions de francs)

	Crédits votés en loi de finances initiale pour 1993	Crédits votés en loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution/ LFI *(en %)*	Evolution/ LFR *(en %)*
-Dette négociable à long, moyen ou court terme	153 920	173 950	191 206	+ 24,2	+ 9,9
-Dette non négociable - dette à vue	15 780	15 780	17 402	+ 10,3	+ 10,3
-Charges diverses résultant de la gestion de la dette et frais de trésorerie	210	210	360	+ 71,4	+ 71,4

L'évaluation de la charge de la dette pour 1994 repose sur les hypothèses suivantes :

- **déficit budgétaire** 1993 : 317,6 milliards de francs

  1994 : 299,7 milliards de francs

•taux d'intérêt	long terme	6,5 %
	moyen terme	5,5 %
	court terme	5 %

• encours de la dette publique au 31 décembre 1993 : 2 510 milliards de francs.

- *Dette négociable*

En 1994, la part de la dette négociable ramenée au total de la charge de la dette s'accroît encore, passant de 90,6 % en 1993 à 91,5 %. Les crédits inscrits pour la dette négociable atteignent 191,2 milliards de francs, en augmentation de 24,2 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1993 et de 9,9 % par rapport à la loi de finances rectificative.

• Les intérêts de la dette à moyen et long terme, essentiellement composée des différentes lignes d'obligations assimilables du Trésor (OAT) progressent de 32,9 % par rapport au budget initial de 1993, et de 23,7 % par rapport au collectif. Ils atteignent 124,2 milliards de francs.

Parmi les mesures acquises, 6,6 milliards de francs représentent la charge d'intérêt de l'emprunt Balladur (6 % juillet 1993).

En mesures nouvelles, 18,2 milliards de francs sont inscrits au titre des intérêts d'emprunts à émettre dans l'année.

• Les intérêts des bons du Trésor à court et moyen terme progressent de 10,8 % par rapport au budget initial pour 1993 et diminuent de 8,9 % par rapport au collectif. Ils atteignent 66,9 milliards de francs.

En mesures nouvelles, 2,9 milliards de francs sont inscrits au titre des intérêts des bons à émettre dans l'année.

- *Dette non négociable - dette à vue*

En 1994, la part de la charge de la dette non négociable et à vue continue de diminuer, passant de 9,3 % à 8,3 % du total de la charge de la dette, pour atteindre 17,4 milliards de francs, en augmentation de 10,3 % par rapport à 1993.

Mesures acquises

• Les intérêts des comptes de dépôt au Trésor (9,3 milliards de francs) diminuent de 0,2 % en raison de la baisse de 50 millions de francs de la rémunération des CCP.

• La prise en charge par l'Etat de la dette de divers organismes diminue de 47,3 % passant de 4,25 milliards de francs à 2,01 milliards de francs.

• Les intérêts des bons du Trésor sur formules diminuent de 121 millions de francs et s'établissent à 1,89 milliard de francs.

Mesures nouvelles

• La charge des intérêts de la créance TVA qui résulte de la suppression de la règle du décalage d'un mois représente une dépense de 2,7 milliards de francs.

• La rémunération des avances non encore remboursées à la Banque de France, conséquence de la nouvelle convention entre l'Etat et la Banque de France, justifie l'inscription de 1,3 milliard de francs.

b) Garanties

Les crédits inscrits pour 1994 au titre des garanties s'élèvent à **6,4 milliards de francs, en diminution de 4,1 % par rapport à 1993.**

• Deux lignes de garanties sont en diminution : les *garanties diverses* (annulations de dettes principalement) avec - 192,4 millions de francs et les *garanties accordées à des organismes publics* dont les crédits (160 millions de francs) sont supprimés.

• En revanche, les *garanties afférentes à l'exportation* sont pratiquement stables à 4,65 milliards de francs, dont 4 milliards de francs au titre de la COFACE.

c) Dépenses en atténuation de recettes

Les crédits inscrits pour 1994 au titre des dépenses en atténuation de recettes s'élèvent à **222,6 milliards de francs, en diminution de 7,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 9 % par rapport à la loi de finances rectificative.**

• Les remboursements sur produits indirects et divers diminuent de 24 milliards de francs. Parallèlement, le remboursement forfaitaire aux exploitants agricoles non assujettis à la TVA diminue de 160 millions de francs.

• A l'inverse, les dégrèvements sur contributions directes et taxes assimilées progressent de 6,36 milliards de francs.

• Les frais de poursuite et de contentieux augmentent de 500 millions de francs et atteignent 1,5 milliard de francs.

2. Pouvoirs publics (action 02)

Les crédits du Titre II demandés pour 1994 s'élèvent à 3,8 milliards de francs, en augmentation de 1,3 % par rapport à 1993.

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution (%)
Président de la République *(1)*	19,0	19,4	+ 2,1
Assemblée nationale	2 355,6	2 402,7	+ 2,0
Sénat	1 383,8	1 380,5	- 0,2
Conseil constitutionnel	20,4	23,8	+ 16,7

(1) L'essentiel des frais de déplacement de la Présidence de la République est en réalité financé par les crédits du chapitre 37-94 "Dépenses éventuelles", doté de 285 millions de francs.

3. Dépenses administratives (action 03)

Les crédits inscrits pour 1994 au titre de l'action *"dépenses administratives"* s'élèvent à **50,6 milliards de francs, au lieu de 47,6 milliards de francs en 1993, soit une augmentation des crédits de 6,3 %.**

L'essentiel de ces dépenses, qui représentent la deuxième action du budget des charges communes avec 9 % des dotations, correspond à des dépenses de personnel, en particulier de charges sociales.

Mesures acquises

- **La non-reconduction de la provision pour hausse de rémunérations entraîne la suppression de 1,25 milliard de francs.**

- **L'augmentation de 1,4 milliard de francs des crédits destinés au paiement de prestations et versements obligatoires résulte pour plus de 700 millions de francs de l'aménagement des modalités de calcul de la surcompensation entre régimes sociaux.**

Mesures nouvelles

- **L'inscription de 1,5 milliard de francs est destinée à couvrir les ajustements de pensions civiles et militaires en 1994.**

- **La nouvelle obligation pour l'Etat de rémunérer les prestations de la Banque de France a pour conséquence l'inscription de 700 millions de francs.**

4. Interventions politiques et administratives (action 04)

Les crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) inscrits pour 1994 à ce titre **s'élèvent à 743,1 millions de francs, en diminution de 7,8 % par rapport à 1993.**

Les autorisations de programme atteignent 112,9 millions de francs, en diminution de 38,8 % par rapport aux autorisations votées de 1993.

- **Le montant des crédits affectés au financement des partis et groupements politiques est maintenu à 580 millions de francs.**

- **L'aide aux villes nouvelles diminue à nouveau fortement en 1994, tant en crédits de paiement (- 30 %) qu'en autorisations de programme (- 38,8 %).**

5. Action internationale (action 05)

Les moyens de paiement inscrits au titre de l'action internationale dans le budget des charges communes pour 1994 atteignent **9,8 milliards de francs, en diminution de 1,3 % par rapport à 1993.**

Les autorisations de programme demandées s'élèvent à **30,5 milliards de francs au lieu de 1,8 milliard de francs en 1993.**

Les évolutions de ces crédits sont retracées dans le tableau ci-après.

Action internationale

(millions de francs)

Chapitres		Crédits votés en 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution en %	
		A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
37-03	Etudes	--	7,5	--	7,5	=	=
42-01	Dons en faveur de l'ajustement structurel	--	585,0	--	500,0	--	- 14,5
42-07	Application de conventions fiscales entre la France et des Etats étrangers	--	448,0	--	497,2	--	+ 11,0
58-00	Participation de la France au capital d'organismes internationaux	0,0	419,0	20,0	449,0	ns	+ 7,2
58-01	Banque européenne d'investissement	0,0	205,0	590,0	107,0	ns	- 47,8
68-00	Aide extérieure	1 660,0	1 609,0	1 236,0	1 108,5	- 25,5	- 31,1
68-01	Participation de la France à la reconstitution des ressources de l'Association Internationale de Développement	0,0	2 335,0	7 106,0	2 407,0	ns	+ 3,1
68-02	Participation de la France au Fonds européen de développement	0,0	2 835,0	17 462,0	2 905,0	ns	+ 2,5
68-04	Participation de la France à divers fonds	110,0	1 483,0	4 055,0	1 813,0	+ 286,6	+ 22,2
	Total	**1 770,0**	**9 926,5**	**30 469,0**	**9 794,2**	**ns**	**- 1,3**

Les principales **augmentations** concernent :

• la participation de la France au Fonds européen de développement au titre de la septième reconstitution de ses ressources qui entraîne l'inscription de 17,5 milliards de francs en autorisations de programme ;

• la participation de la France à la dixième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement qui a pour conséquence l'inscription de 7,1 milliards de francs en autorisations de programme ;

• la participation de la France à divers autres fonds, les principales progressions concernant le Fonds africain de développement, les fonds placés auprès de la BERD, le fonds pour l'environnement mondial.

A l'inverse, les **diminutions** concernent :

• le programme des dons en faveur de l'ajustement structurel, minoré de 85 millions de francs ;

• les crédits de paiement destinés à la Banque européenne d'investissement, diminués de 98 millions de francs ;

• les crédits d'aide extérieure et en particulier les dons destinés à financer des projets dans les pays les plus pauvres (mesures décidées au sommet de la Baule en juin 1990).

6. Action économique (action 07)

Les moyens inscrits au titre de l'action économique pour 1994 s'élèvent à **39,6 milliards de francs, en augmentation de 107,1 % par rapport à 1993.**

Les autorisations de programme demandées atteignent 147,5 millions de francs, au lieu de 236,6 millions de francs en 1993, soit une diminution de 37,7 %.

Le tableau ci-après retrace les principales évolutions.

Action économique

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
37-01 Remboursement des frais de gestion des concours aux Etats étrangers		97,8		88,3		- 9,7
37-05 Dépenses liées aux cessions de titres du secteur public		0,0		10,0		n.s.
37-03 Etudes		15,0		21,0		+ 40,0
44-02 Réaménagement de charges d'endettement		0,0		15,0		n.s.
44-75 Mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi		0,0		20400,0		n.s.
44-91 Encouragements à la construction immobilière		7 480,0		7880,0		+ 5,3
44-92 Primes d'épargne populaire		2 700,0		1667,0		- 38,2
44-95 Participation à divers fonds de garantie		173,8		127,0		- 26,9
44-96 Charges des emprunts émis pour le financement des prêts aux rapatriés		11,0		10,0		- 9,1
44-97 Bonifications d'intérêts de l'Etat au Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme		10,0		10,0		=
44-98 Participation de l'Etat au service d'emprunts à caractère économique		8503,5		9251,2		+ 8,8
54-90 Apports au Fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte						
64-00 Interventions en faveur des PME	236,6	109,0	147,5	77,5	- 37,7	- 28,9
TOTAL	**236,6**	**19.100,1**	**147,5**	**39557,0**	**- 37,7**	**+ 107,1**

Le doublement des crédits de paiement de l'action économique résulte principalement de **l'inscription de 20,4 milliards de francs en mesures nouvelles en faveur de l'emploi**, ainsi réparties :

• participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC au titre du protocole du 22 juillet 1993 : 10 milliards de francs ;

• financement de l'exonération des cotisations familiales pour les salaires compris entre le SMIC et 1,2 fois le SMIC : 9 milliards de francs ;

• exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") : 1,4 milliard de francs.

Les autres **augmentations** concernent :

• les primes à la construction pour les logements financés par prêts spéciaux du Crédit foncier de France (+ 400 millions de francs) ;

• les crédits de bonifications pour les prêts accordés par la Caisse française de développement industriel, la Banque française du commerce extérieur et la Caisse française de développement (+ 600 millions de francs) et pour les prêts souscrits par les collectivités locales pour la rénovation des bâtiments scolaires (150 millions de francs).

Les autres crédits de cette action sont **en diminution** :

• les primes d'épargne populaire sont réduites de 1,03 milliard de francs, en conséquence de la mesure tendant à permettre un déblocage des fonds investis dans les PEP pour les titulaires non imposables (article 8 du projet de loi de finances) ;

• la participation à divers fonds de garantie est diminuée de 46,8 millions de francs ;

• les aides à l'exportation en faveur des PME sont réduites de près de 30 %.

Comme dans les lois de finances pour 1992 et 1993, le chapitre 54-90 des dotations en capital aux entreprises du secteur public n'est pas doté de crédits en 1994, **les concours au secteur public étant financés à partir du compte d'affectation spéciale des produits de cessions de titres du secteur public.**

7. Action sociale (action 08)

Les crédits inscrits au titre de l'action sociale dans le projet de budget pour 1994 s'élèvent à 9,6 milliards de francs, au lieu de 28,5 milliards de francs en 1993, ce qui représente une baisse des crédits de 66,3%.

L'évolution de ces crédits est retracée dans le tableau ci-après.

Action sociale

(millions de francs)

Chapitres	Crédits votés en 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM	702,0	635,2	- 9,5
46-90 Versements à divers régimes obligatoires de sécurité sociale	1 306,4	1 116,3	- 14,5
46-91 Français rapatriés d'outre-mer	3 088,0	3 175,0	+ 2,8
46-92 Fonds spécial d'invalidité	0,0	1 432,0	ns
46-93 Majoration des rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur	60,0	60,0	=
46-94 Majoration des rentes viagères	2 098,0	1 764,0	- 15,9
46-95 Fonds spécial vieillesse (loi 1952)	308,0	0,0	ns
46-96 Fonds national de solidarité	18 008,0	0,0	ns
46-97 Versement de l'Etat à la CNRACL	0,1	0,1	=
46-98 Réparation de préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA	2 500,0	1 000,0	- 60,0
47-91 Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	61,6	61,8	+ 0,3
47-92 Retraite des rapatriés	400,0	400,0	=
TOTAL	28 532,1	9 644,5	- 66,3

La diminution des crédits de l'action sociale de 18,9 milliards de francs résulte principalement de **l'incidence de la loi du 22 juillet 1993** qui a créé :

. le **Fonds de solidarité vieillesse** qui prendra à sa charge les dépenses du Fonds national de solidarité relatives à la vieillesse, ce qui justifie la suppression de 15,39 milliards de francs,

. le **Fonds spécial d'invalidité** qui financera les dépenses d'invalidité du Fonds national de solidarité, entraînant l'inscription sur un nouveau chapitre de 1,43 milliards de francs.

Les autres **diminutions** concernent :

. la réparation des préjudices résultant de la contamination par le virus du SIDA (- 1,5 milliard de francs),

. la majoration des rentes viagères dont le taux de remboursement a été modifié, entraînant une économie de 334 millions de francs,

. l'ajustement des crédits de l'allocation spécifique pour dépenses de scolarité afin de tenir compte du nombre effectif de bénéficiaires (- 180 millions de francs),

. l'ajustement des dépenses d'intervention en faveur des bénéficiaires du RMI dans les DOM, en raison de l'achèvement de l'alignement des allocations familiales sur le montant métropolitain (- 66,7 millions de francs).

Seuls les crédits relatifs aux rapatriés connaissent une augmentation :

. les crédits d'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer atteignent 3 175 millions de francs, en augmentation de 2,8 %,

. la contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés est reconduite à son niveau de 1993, soit 400 millions de francs.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La progression toujours inquiétante de la charge de la dette

En 1994, la charge budgétaire de la dette, hors garanties, s'élève à 208,9 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint.

En effet, depuis 1988, la charge de la dette a plus que doublé en francs courants, ce qui représente une augmentation continue de plus de 10 % par an.

Aujourd'hui, la charge de la dette représente :

- le deuxième budget civil de l'Etat, après l'Education nationale,

- les deux-tiers du produit de l'impôt sur le revenu et 60 % de plus que l'impôt sur les sociétés,

- la moitié du budget d'interventions publiques de l'Etat.

Sa part relative au sein du budget de l'Etat est passée de 6,9 % en 1983 à 12 % en 1992. Elle poursuit sa progression en 1994, atteignant 15 % des dépenses du budget général.

De même, le service de la dette est passé de 10 % des recettes fiscales en 1986 à près de 20 % de ces recettes en 1994, soit un quasi-doublement en l'espace de 8 ans.

Enfin, le taux de progression de la charge de la dette atteint cette année des niveaux très élevés, supérieurs de plusieurs points à celui des autres dépenses du budget général.

Progression de la charge de la dette en 1994

	Montant inscrit pour 1994 *(en milliards de francs)*	Evolution par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 *(en %)*	Evolution par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993 *(en %)*
- Charge brute de la dette	208,9	+ 22,9	+ 14,2
- Charge nette de la dette *(1)*	185,0	+ 10,0	+ 5,1

(1) Après déduction des recettes en atténuation des charges de la dette (ligne 806 des recettes non fiscales) et des intérêts débiteurs versés par l'ACOSS en remboursement de sa dette, reprise par l'Etat à compter du 1er janvier 1994.

Deux éléments sont à l'origine de la très forte augmentation de la charge de la dette publique au cours des dernières années :

• l'accroissement des déficits budgétaires

Après les déficits très élevés du début des années 1980, l'exécution des lois de finances de 1985 à 1990 a tendu vers une nette réduction des déficits budgétaires. En effet, de 3,35 % du PIB en 1984, le solde déficitaire est passé à 1,43 % du PIB en 1990, revenant ainsi aux niveaux de déficits constatés à la fin des années 1970.

Depuis 1991, la tendance s'est inversée, puis brutalement accélérée avec un triplement du déficit en l'espace de 3 ans : de 93,2 milliards de francs en exécution pour 1990 à près de 320 milliards de francs en 1993 (300 milliards de francs prévus en 1994).

• la croissance auto-entretenue de la dette

Ainsi que l'a montré le rapport de la Commission Raynaud, on observe depuis 1983 une *"dynamique d'auto-alimentation de la dette publique de l'Etat ou «l'effet boule de neige»"*.

Cette croissance spontanée de la dette est née des déficits très élevés du début des années 1980 qui ont entraîné une forte croissance de la dette négociable, passée de 47 % de l'encours total de la dette en 1980 à 84 % en 1992. Ainsi, les ressources traditionnelles et bon marché de la dette non négociable sont devenues marginales et le Trésor a dû recourir de façon de plus en plus importante au marché financier sur lequel les ressources ont un coût bien plus élevé.

En outre, le niveau exceptionnellement haut des taux d'intérêt réels a considérablement accru le service de la dette dont la progression est devenue plus rapide que celle du reste de l'économie.

Aussi, la charge budgétaire de la dette, progressant plus fortement que les autres dépenses, a creusé les déficits budgétaires qui eux-mêmes ont augmenté l'encours de la dette et donc le coût de financement de celle-ci.

Au total, ce mécanisme explique **l'augmentation sans précédent du stock de la dette**, passé de 500 milliards de francs en 1981 à plus de 2.500 milliards de francs cette année.

La part de la dette publique au sein du PIB a plus que doublé au cours de la même période, passant de 15,8 % à plus de 35 %.

En 1994, l'encours total de la dette devrait progresser de façon importante et atteindre 2.920 milliards de francs en fin d'année car l'Etat a décidé de reprendre à sa charge, à compter du 1er janvier 1994, la dette de l'ACOSS, soit 110 milliards de francs. Toutefois, la charge budgétaire de ce surplus devrait être couverte par des recettes d'ordre, au titre de versements correspondants du Fonds de solidarité vieillesse.

Par ailleurs, une partie de la **créance TVA** (celle qui n'a pas été couverte par l'emprunt Balladur), représentant le coût pour l'Etat de la suppression totale de la règle du déclage d'un mois en matière de TVA s'inscrit dès 1993 en augmentation du stock de la dette.

Seule la baisse significative des taux d'intérêt permet, en contrepartie, d'envisager un ralentissment dans la croissance de la charge de la dette.

De fait, les hypothèses de taux d'intérêt prévues pour 1994 sont en nette diminution par rapport à celles qui étaient associées au projet de loi de finances initiale pour 1993.

LFI 1993	LFI 1994
Taux d'intérêt court terme 8,4 %	Taux d'intérêt court terme 5 %
Taux d'intérêt long terme 8,3 %	Taux d'intérêt moyen terme 5,5 %
	Taux d'intérêt long terme 6,5 %

Toutefois, malgré les éléments favorables que représentent la baisse du coût de la charge de la dette et la progression relativement moins importante de cette charge par rapport aux exercices antérieurs, il convient de souligner que **l'on est encore loin du point de stabilisation de la dette.**

En effet, l'engrenage dette-déficit dans lequel se trouve entraîné le budget de l'Etat depuis 1983 -et qui aurait presque pu se retourner en 1990- semble s'être accéléré depuis 1992.

Le solde primaire du budget, c'est-à-dire le solde budgétaire hors charge de la dette, est devenu nettement déficitaire depuis 1992, pour atteindre un peu plus de 90 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1994.

Or, le solde primaire qui permettrait d'assurer une stabilisation du poids de la dette au sein du PIB, calculé à partir du stock de dette prévisible, de son coût et de la croissance du PIB, représenterait un excédent budgétaire d'environ 100 milliards de francs, ce qui signifie que **l'équilibre budgétaire du projet de loi de finances pour 1994 devrait être inférieur de 200 milliards de francs au niveau proposé pour permettre une stabilisation de la dette publique.**

Une telle situation montre la difficulté de l'effort qu'il faudra réaliser pour diminuer l'endettement public et l'importance de la contrainte que représente la charge de la dette pour le budget de l'Etat.

2. La rebudgétisation des mesures pour l'emploi

Dans le projet de loi de finances pour 1994, **20,4 milliards de francs sont inscrits au titre des mesures pour l'emploi** avec trois destinations :

- la participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC : 10 milliards de francs,

- le financement de l'exonération des cotisations familiales pour les bas salaires : 9 milliards de francs,

- l'exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") : 1,4 milliard de francs.

On rappellera que la loi de finances initiale pour 1993 n'avait pas inscrit de crédits à ce titre, mais prévu le financement de ces dépenses par des cessions d'actifs publics. Les mesures pour l'emploi étaient donc inscrites en dépenses du compte d'affectation spéciale du produit de cessions de titres publics.

Dans la loi de finances rectificative pour 1993, les mesures pour l'emploi avaient été rebudgétisées et 17 milliards de francs inscrits au budget des charges communes.

Votre rapporteur se félicite que l'on revienne à un financement budgétaire pour des mesures aussi importantes en termes de solidarité nationale.

3. Une action sociale remodelée

Les crédits de l'action sociale du budget des charges communes diminuent à nouveau très sensiblement en 1994 : - 18,9 milliards de francs (en 1993, les crédits destinés à l'allocation de RMI, soit 13,6 milliards de francs, avaient été tranférés au budget des Affaires sociales).

Il s'agit pour l'essentiel des **conséquences de la loi du 22 juilet 1993 qui a créé le Fonds de solidarité vieillesse.** En effet, celui-ci pendra à sa charge, à partir du 1er janvier 1994, les dépenses du Fonds national de solidarité relatives à la vieillesse, tandis que les dépenses de ce Fonds qui étaient liées à l'invalidité sont transférées à un nouveau Fonds spécial d'invalidité, créé par la même loi.

Seuls les crédits du Fonds spécial d'invalidité figurent au budget des charges communes pour 1994, les dépenses vieillesse étant désormais assumées par le Fonds de solidarité vieillesse.

4. Les nouvelles relations entre l'Etat et la Banque de France

La loi du 4 août 1993 portant réforme de la Banque de France et la convention du 10 juin 1993, approuvée par la loi du 23 juillet 1993, ont défini les nouvelles modalités des relations financières entre le Trésor et la Banque de France.

Désormais, la Banque de France n'a plus la possibilité d'accorder un découvert au Trésor public, ce qui entraîne un besoin de financement supplémentaire pour l'Etat et donc une augmentation de la charge de la dette.

Ainsi, le Trésor doit rembourser les avances qui lui sont consenties par la Banque de France. Celles-ci sont au nombre de trois : avances au titre du Fonds de stabilisation des changes, des monnaies métalliques et de l'IEOM-IEDOM.

Au total, 1,28 milliard de francs sont inscrits au chapitre 12-03 des charges communes pour rémunérer ces avances non encores remboursées à la Banque de France.

En outre, l'Etat doit verser une rémunération à la Banque de France pour les diverses prestations fournies. Cette rémunération s'élève à 700 millions de francs en 1994 (nouveau chapitre 37-06 des charges communes).

5. La mise en oeuvre des privatisations

Dans le projet de loi de finances pour 1994, un chapitre doté de 10 millions de francs, est créé pour regrouper les dépenses liées aux cessions de titres du secteur public. De même, les crédits d'études relatives au financement des entreprises publiques sont abondés de 6 millions de francs.

Ces mesures traduisent la mise en oeuvre du programme de privatisations adopté par la loi du 19 juillet 1993.

En effet, depuis cette date, un décret du 21 juillet a déterminé les quatre premières entreprises dont la privatisation a été décidée :la Banque Hervet, la BNP, Rhône-Poulenc et Elf-Aquitaine. La privatisation de la BNP a été menée à bien, rapportant près de 28 milliards de francs à l'Etat ; celle de Rhône-Poulenc est annoncée.

Ainsi, en 1993, les produits de cessions d'actifs publics ont déjà rapporté 35,3 milliards de francs sur les 42,7 prévus.

Pour 1994, 55 milliards de francs sont inscrits dans le projet de loi de finances, dont 50 seront affectés au budget général et 5 seront destinés à des dotations en capital aux entreprises publiques.

Votre rapporteur se félicite de la façon dont ces premières privatisations ont été engagées. Par ailleurs, il souligne qu'en décidant d'apporter **21 milliards de francs de dotations aux entreprises du secteur public en 1993 et 1994**, le Gouvernement accomplit un effort considérable qui n'avait pas été effectué au cours des exercices antérieurs, l'Etat actionnaire n'ayant pas joué le rôle qui aurait dû être le sien.

En effet, certaines entreprises ont aujourd'hui des hauts de bilan très insuffisants qui nécessitent un apport urgent de fonds propres et la recapitalisation de ces entreprises conditionne, du moins pour certaines, leur mise sur le marché dans de bonnes conditions.

III - ARTICLES RATTACHES

ARTICLE 55

Reprise de la dette de l'ACOSS à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations

Le présent article a pour objet de **tranférer à l'Etat la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite de 110 milliards de francs, à compter du 1er janvier 1994.**

Cet article résulte de la loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

Le Fonds de solidarité vieillesse institué par cette loi devra progressivement rembourser à l'Etat la charge de la dette ainsi reprise selon un échéancier fixé sur 15 ans : 6,79 milliards de francs en 1994 et en 1995, 12,55 milliards de francs par an de 1996 à 2008.

ARTICLE 56

Majoration des rentes viagères

Le présent article a pour objet, comme chaque année, de proposer une majoration des rentes viagères.

Le dispositif concerne, d'une part les rentes constituées auprès d'organismes publics ou parapublics (Caisse nationale de prévoyance, caisses autonomes mutualistes, compagnies d'assurance, Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Etat au titre de l'ancienne caisse autonome d'amortissement), d'autre part les rentes constituées entre particuliers, les rentes servies en réparation d'un préjudice et les rentes d'anciens combattants.

Comme en 1992 et 1993, il est proposé de les revaloriser conformément à lahausse prévisionnelle des prix à la consmmation hors évolution du prix du tabac, soit de + 2 %.

Toutefois, il est prévu cette année que **pour les rentes constituées auprès d'organismes institutionnels, depuis le**

1er janvier 1969, la hausse ne sera que de 1,2 %, 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 minimum du capital investi.

Cette mesure explique **l'économie de 450 millions de francs** réalisée en 1994 sur le chapitre 46-94 au titre de la majoration des rentes viagères.

SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Michel MANET

I - PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits prévus pour 1994 au titre des Services financiers s'élèvent à 44,07 milliards de francs, en progression de 2,2 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1993, et de 3 % par rapport aux moyens effectivement disponibles après les mesures de régulation budgétaire mises en oeuvre au premier semestre.

(en millions de francs et en %)

	Dotations LFI 1994	Variation en % par rapport à la LFI 1993	Variation en % par rapport à la LFR 1993
Titre III - Moyens des services	43 126,5	+ 2,3	+ 3,1
Titre IV - Interventions publiques	400,4	- 8,3	- 4,0
Total dépenses ordinaires	**43.526,9**	**+ 2,24**	**+ 3,02**
Titre V - Investissements de l'Etat	544,1	- 1,1	+0,9
TOTAL GENERAL	**44 071,0**	**+ 2,2**	**+ 3,0**

1. Composante la plus importante des moyens inscrits sur ce fascicule, les crédits du titre III sont en fait les seuls à connaître une évolution positive.

• *Ce mouvement traduit le poids des charges de rémunérations* (y compris pensions et cotisations sociales). Totalisant 35,44 milliards de francs, soit 82,4 % des crédits du titre III et 80,6 % de l'ensemble du budget, elles augmentent de 2,7 % par rapport aux crédits initiaux de l'année en cours.

Au-delà des ajustements traditionnels, le projet de budget se caractérise, en ce domaine, par :

- l'application stricte de la cinquième tranche du protocole "Durafour" ;

- l'inscription d'une provision pour hausse de rémunération relativement modeste (223 millions de francs) ;

- la suppression nette de 189 emplois (0,1 % de l'effectif du ministère) qui concerne plus particulièrement l'Administration centrale (- 47), le réseau du Trésor public (- 55), l'INSEE (- 24) et le service de l'expansion économique à l'étranger (- 35).

Cette légère décroissance des effectifs recouvre cependant de nombreux mouvements. Ainsi :

- les créations de postes demandées pour améliorer ou renforcer certaines interventions (6 emplois dans les services sociaux et 20 emplois d'agents huissiers du Trésor notamment) sont gagées par des suppressions d'emplois ;

- la réorganisation des compétences entre la DGI et la Douane entraîne le déplacement de 875 emplois.

• *Les dépenses d'action sociale mobilisent 635 millions de francs, soit une progression de 3,35 % par rapport aux crédits initiaux de 1993.* Cette évolution traduit la consolidation d'une mesure financée en 1993 par le biais des Services Généraux du premier ministre, mais également l'inscription d'une mesure nouvelle de 15,8 millions de francs permettant de régulariser la participation du ministère au fonctionnement des restaurants administratifs, d'assurer le developpement des centres de vacances et d'accroître la capacité d'accueil des crèches.

• *Les moyens de fonctionnement courants des différentes directions représentent dans l'ensemble 7046 millions de francs.* S'ils restent globalement stables par rapport aux dotations initiales de 1993, ils marquent toutefois une progression de 4,7 % par rapport aux crédits restant disponibles après le collectif.

- Ainsi, l'économie de 130 millions de francs réalisée en mai dernier sur le forfait PTT n'a pu être reconduite en 1994.

- De même, les crédits informatique (1.083 millions) reculent certes de 1,6 % par rapport aux dotations initiales de 1993, mais enregistrent une hausse de 5,7 % par rapport à la situation après collectif. En pratique, 316 millions de francs pourront être consacrés au développement de nouveaux projets.

- Les crédits de matériel représentent à 3.204 millions de francs. S'ils restent stables par rapport aux dotations initiales de 1993, ils progressent toutefois de 2,7 % par rapport à la situation après collectif. Ainsi, la consolidation des économies réalisées en mai 1993 permet de dégager des moyens nouveaux notamment au profit de la Douane (+ 12 millions), du Trésor Public (+ 20,8 millions) et de la DGI (+ 37,2 millions).

- La subvention versée à l'institut national de la Consommation baisse de 11 millions de francs par rapport à la loi de finances pour 1993, confirmant ainsi la mesure prise lors du collectif, tandis qu'apparaît une nouvelle dotation de 28 millions de francs destinée à assurer l'équilibre du budget annexe des Monnaies et Médailles.

Enfin, on notera l'important effort de remise à niveau des frais de réparations civiles (+ 75 %), mesure qui répond aux observations formulées par la Cour des Comptes.

2. Les autres types de dépenses connaissent une évolution beaucoup plus contrastée.

• *Les interventions publiques accusent une baisse de 8,3 %* (- 4 % par rapport aux crédits disponibles), le projet de budget proposant d'accentuer les économies réalisées dans le cadre du collectif de 1993.

En particulier :

- les subventions destinées aux organismes de promotion de notre commerce extérieur reviennent à 327,2 millions de francs (- 7,4 %). Elles sont analysées dans le cadre du rapport sur le commerce extérieur,

- les crédits d'intervention dans le domaine de la consommation se contractent de 15 % (- 8 % par rapport au collectif) pour s'établir à 56,4 millions de francs. L'économie la plus sensible porte sur l'aide aux organisations de consommateurs.

Dans ce contexte rigoureux, on notera l'inscription d'une dotation nouvelle de 15 millions de francs destinée à financer la réunion

annuelle de la Banque Asiatique de développement, réunion qui doit se tenir à Nice en mai prochain.

• *En revanche, le projet de budget préserve les crédits d'investissements des différentes Directions.* Si les autorisations de programme baissent de 3,5 % par rapport aux prévisions initiales de 1993 (-1,4 % par rapport au collectif), les crédits de paiement correspondant sont reconduits pour leur montant disponible de l'année en cours. Aussi, sept opérations immobilières importantes pourront être engagées l'an prochain.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. L'interprétation exacte des moyens effectivement attribués aux administrations financières est toujours délicate en raison de l'importance des fonds de concours qui viennent compléter les crédits budgétaires en cours de gestion.

Sous cette importante réserve, le projet de budget des services financiers pour 1994 est globalement rigoureux, mais présente quelques contrastes.

Par rapport à la situation réelle de 1993, les moyens de fonctionnement des services de l'Etat sont dans l'ensemble plutôt préservés. Ce constat traduit la volonté de poursuivre le plan de modernisation des administrations financières, démarche qui suppose le maintien d'une politique de formation et d'équipement, l'amélioration des conditions de travail des agents et de rénovation des locaux. Or, ce programme reste essentiel au moment où plusieurs Directions importantes du ministère doivent opérer de véritables mutations liées à la construction de l'Europe.

En revanche, un effort de rigueur plus substantiel est demandé aux organismes bénéficiant d'une subvention. Une telle démarche a certes des vertus. Elle peut conduire ses structures à se réorganiser et à rationnaliser leurs interventions. Elle les incite également à développer des ressources propres et donc à réaliser des prestations plus proches des préoccupations de leur public. Mais elle connaît également des limites et peut conduire à transférer, sur les utilisateurs, ou d'autres intervenants, le coût d'un service jusqu'alors assumé partiellement par l'Etat.

2. Dans le prolongement de l'action menée au cours des dernières années, la politique d'informatisation reste à l'évidence une priorité pour l'ensemble des Directions du ministère.

Elle se concrétise en premier lieu par l'équipement des services en micro-informatique et le développement de banques de données ou de systèmes experts.

Mais elle s'accompagne également de la mise en place de systèmes d'échanges d'informations, tant interne qu'externe, permettant d'alléger les tâches matérielles, d'accélérer le traitement des données au sein de l'administration et d'offrir aux intervenants extérieurs des supports d'échanges de données informatisées sur une base normative. Cette stratégie doit ainsi permettre d'améliorer les services rendus aux partenaires de ses administrations, tout en faciliant leurs relations avec les entreprises.

3. Cette année encore, le projet de budget est sous-tendu par la réorganisation des services de la Douane et de la Direction générale des impôts.

Au plan des crédits, cette opération se traduit par une revalorisation des moyens matériels destinés à ces deux services, et par le transfert à la Douane d'une partie des emplois budgétaires afférents aux services des contributions indirectes (875 postes sur un total de 2 407 à transférer).

Mais parallèlement, les deux Directions doivent réaliser d'importants efforts d'adaptation et de formation afin d'assurer, dans de bonnes conditions, leurs nouvelles missions dans un espace économique profondément modifié pour l'ouverture du marché européen.

S'agissant de la DGI, la mise en place de la TVA intracommunautaire a nécessité l'élaboration d'un système d'identification des opérateurs et de contrôle des informations, mais aussi de surveillance des nouvelles règles fiscales. Les quelques dysfonctionnements constatés au début de l'année semblent avoir été résolus, et à l'heure actuelle, la suppression des frontières ne paraît pas avoir suscité un développement des fraudes sur la TVA. Compte tenu de l'enjeu budgétaire, ce constat est déjà un succès, même si des progrès restent à accomplir dans le domaine des échanges d'informations entre Etats-membres.

En ce qui concerne la Douane, la disparition des frontières s'est accompagnée d'une réorganisation du dispositif de surveillance, fondée sur un renforcement des unités situées aux frontières extérieures et une amélioration du réseau intérieur. Dans ce nouveau cadre, si l'ampleur des fraudes commerciales ne semble pas avoir connu d'évolution significative, il est en revanche certain que le trafic des stupéfiants a enregistré une progression notable.

Aussi est-il impératif que les complémentarités existant entre les différentes administrations puissent être utilisées pleinement.

BUDGET DE L'EDUCATION NATIONALE

Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard DELONG

A la rentrée scolaire de 1994, les élèves français étaient environ 37.000 de plus que l'an dernier avec un total de 12.948.000 dont 6.820.000 dans le primaire et 6.128.000 dans le secondaire. Toutefois ces chiffres recouvrent des évolutions contrastées. Alors que de 1988 à 1994 le nombre des écoliers a diminué de 159.000, les effectifs du secondaire augmentaient dans le même temps de 260.000.

En regard, 74.560 établissements étaient prêts à accueilli ces élèves : 62.000 écoles maternelles ou primaires, 6.850 collèges, 2.010 lycées professionnels et 2.700 lycées d'enseignement général et technique ou polyvalents.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits de l'éducation nationale prévus dans le projet de budget pour 1994 s'élèvent à 251.281,8 millions de francs, soit une progression de 4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 après intervention du collectif de printemps.

Il y a donc, en dépit d'un contexte budgétaire strict, une augmentation en volume des crédits destinés à l'éducation nationale et une croissance de la part de ce budget dans le budget de l'Etat.

(millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1993	LFR 1993	LFI 1994	Variation en % LFI 94/LFI 93	Variation en % LFI 94/LFR 93
Dépenses ordinaires	**241.088,1**	**240.546,1**	**250.280,4**	**3,81**	**4,05**
dont :					
- moyens des services (titre III)	204.975,3	204.439,2	211.467,1	3,17	3,44
- interventions publiques (titre IV)	36.112,8	36.107,0	38.813,3	7,48	7,50
Dépenses en capital (crédits de paiement)	**1.161,5**	**1.061,9**	**1.001,4**	**- 13,78**	**- 5,70**
dont :					
- investissements exécutés par l'Etat (titre V)	1.032,1	940,9	963,6	- 6,64	2,41
- subventions d'investissement de l'Etat (titre VI)	129,4	121,0	37,8	- 70,78	- 68,77
Total DO + CP	**242.249,6**	**241.608,1**	**251.281,8**	**3,7**	**4,00**
Dépenses en capital (Autorisations de programme)	**1.345,0**	**1.210,5**	**1.224,0**	**- 9,00**	**1,12**
dont :					
- investissements exécutés par l'Etat (titre V)	1.202,0	1.081,8	1.085,0	- 9,73	0,30
- subventions d'investissement de l'Etat (titre VI)	143,0	128,7	139,0	- 2,80	8,01
Total DO + AP	**242.433,1**	**241.756,6**	**251.504,4**	**3,74**	**4,03**

Cette augmentation doit toutefois être tempérée car si l'on raisonne en structures constantes, c'est à dire hors transferts (+ 1.343,1 MF) elle n'est plus en réalité que de 3,45 % par rapport à la loi de finances initiale régulée.

1. Les crédits de l'éducation nationale par nature de dépenses

a) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent la quasi-totalité (99,6 %) des crédits demandés pour l'éducation nationale. Avec 250,2 milliards dans le projet de budget pour 1994, au lieu de 240,5 en 1993 elles augmentent de 4,05 %.

① **Les moyens des services** (titre III) devraient s'élever à 211,4 milliards (84,16 % du budget) en augmentation de 3,44 %.

Les crédits se décomposent de la façon suivante :

(en millions de francs)

TITRE III	LFI 1993	Projet LFI 1994	Part en %	Variation en %
Dépenses de personnel	**196.931,0**	**203.795,3**	**96,37**	**3,49**
dont rémunérations d'activités	149.795,8	154.104,5	72,87	2,88
dont pensions et allocations	39.233,1	41.664,1	19,70	6,20
dont charges sociales	7.908,1	8.026,7	3,80	1,58
Matériel et moyens de fonctionnement	**1.815,6**	**1.797,3**	**0,85**	**- 1,01**
Subventions de fonctionnement	**4.360,6**	**4.098,2**	**1,94**	**- 6,02**
Dépenses diverses	**1.868,1**	**1.776,2**	**0,84**	**- 4,92**
Total	**204.975,3**	**211.467,0**	**100,00**	**3,17**

② **Les crédits d'intervention publique** (titre IV) augmentent apparemment plus que les précédents (+ 7,5 %) et représentent, avec 38,8 milliards de francs, 15,4 % du budget du ministère.

En fait cette augmentation est due pour une large part au transfert des crédits destinés au financement des Instituts de Formation des maîtres en provenance du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (+1,219 MdsF). En structures constantes, l'augmentation n'est que de 4,12 % par rapport aux crédits votés pour 1993 (après intervention du collectif de printemps).

Les crédits se décomposent de la façon suivante :

(en millions de francs)

TITRE IV	LFI 1993	Projet LFI 1994	Part en %	Variation en %
Interventions politiques et administratives	411,4	425,4	1,10	3,40
Action éducative et culturelle	35.701,4	38.387,8	98,90	7,52
Total	**36.112,8**	**38.813,2**	**100,00**	**7,48**

b) Les dépenses en capital

① **Les crédits de paiement** ne s'élèveront en 1994 qu'à 1 milliard de francs, en diminution de 5,7 % par rapport à 1993. Ce sont surtout les subventions d'investissement de l'Etat qui supportent cette réduction, puisqu'elles diminuent de 68,7 % tandis que les investissements effectués directement par l'Etat ne diminuent que de 2,41 %.

② **Les autorisations de programme** augmentent légèrement (+1,12 %) et représenteront 1.224 millions de francs ; les investissements exécutés directement par l'Etat augmentent moins vite (+ 0,3 %) que les subventions d'investissement augmentent (+ 8 %).

2. Les crédits de l'éducation nationale par grandes actions

Les crédits de l'éducation nationale se répartissent en quatre grandes actions : "Administration et interventions", "Enseignement primaire", "Enseignement secondaire" et "Etablissements publics".

L'évolution des crédits alloués à ces actions est retracée dans le tableau ci-après :

(millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1993		Projet de budget 1994		Variation en %		Part en %	
	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP
Administration et interventions	188,3	96.392,6	147,7	100.662,5	- 21,56	4,43	12,07	40,06
Enseignement primaire	26,6	50.920,8	20,3	52.823,7	- 23,68	3,74	1,66	21,02
Enseignement secondaire	1.080,9	93.931,5	1.031,0	96.890,0	- 4,62	3,15	84,23	38,56
Etablissements publics	49,3	1.004,7	25,0	905,5	- 49,29	- 9,87	2,04	0,36
Total	**1.345,1**	**242.249,6**	**1.224,0**	**251.281,8**	**- 9,00**	**3,73**	**100,00**	**100,00**

a) L'action "Administration et interventions"

Mesurée en termes de crédits disponibles sur l'année (dépenses ordinaires plus crédits de paiement) cette action représente 40 % du budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés s'élèveront en 1994 à 100.662,5 millions de francs au lieu de 96.392,6 en 1993, (+ 4,43 %). Ils sont presque exclusivement composés de dépenses ordinaires (99,88 %).

Administration générale et interventions	1993	1994	Variation en %	Part en %
Dépenses ordinaires	96.256,7	100.543,6	4,45	99,88
Dépenses en capital (crédits de paiement) .	135,9	118,9	- 12,52	0,12
Total DO + CP	**96.392,6**	**100.662,5**	**4,43**	**100,00**
Dépenses en capital (autorisations de programme)	188,3	147,7	- 21,56	0,15
Total DO + AP	**96.445,0**	**100.691,3**	**4,40**	**100,00**

① Les mesures nouvelles concernant les **dépenses ordinaires** de cette action se traduisent par une augmentation des crédits de 1.974 millions de francs.

S'agissant du titre III, (+ 574,8 MF) elles concernent :

- la révision des services votés: ..... - 158 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements : ..... + 133 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : ..... + 268,1 MF
- les ajustements de crédits : ..... + 351,4 MF
- les transferts de crédits : ..... - 19.3 MF

Les mesures nouvelles du titre IV (+ 1.398,7 MF) concernent :

- la révision des services votés: ..... - 375,7 MF
- les actions nouvelles en faveur de l'enseignement privé : + 409,8 MF
- les ajustements de crédits (enseignement privé): ..... + 1.364,6 MF

② Les crédits affectés aux **dépenses en capital** diminuent de 12,5 % pour les crédits de paiement et de 21,5 % pour les autorisations de programme.

b) L'enseignement primaire

Cette action représente 21 % du projet de budget pour 1994 et les crédits qui lui sont affectés s'élèveront à 52.823,7 millions de francs, en augmentation de + 3.74 %. Ces crédits se répartissent de la façon suivante :

Enseignement primaire	1993	1994	Variation en %	Part en %
Dépenses ordinaires	50.892,7	52.819,5	3,79	99,99
Dépenses en capital (crédits de paiement) .	28,1	4,2	- 84,99	0,01
Total DO + CP	**50.920,8**	**52.823,7**	**3,74**	**100,00**
Dépenses en capital (autorisations de programme)	26,6	20,3	- 23,70	0,04
Total DO + AP	**50.919,3**	**52.839,8**	**3,77**	**100,00**

① S'agissant des **dépenses ordinaires** (99,8 % des crédits de l'action), les mesures nouvelles représentent une augmentation de 1.299 millions de francs.

Les mesures nouvelles du titre III (+ 655,4 MF) concernent :

- la révision des services votés: ..... - 54,7 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements : ..... + 72 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : ..... + 635,1 MF
- les ajustements de crédits : ..... + 0,2 MF
- les transferts de crédits : ..... + 2,5 MF

Les mesures nouvelles du titre IV (+ 643,2 MF) concernent :

- les actions nouvelles en faveur de l'enseignement privé : + 14 MF
- les ajustements de crédits (enseignement privé): ..... + 4,6 MF
- les transferts (I.U.F.M.) : ..... + 624,6 MF

② Les **dépenses en capital** de cette action diminuent de 85 % pour les crédits de paiement et de 23,7 % pour les autorisations de programme.

c) L'enseignement secondaire

Cette action représente 38,5 % du projet de budget de l'enseignement scolaire. Les crédits qui lui sont affectés s'élèveront pour 1994 à 96.021,1 millions de francs, en augmentation de + 3.15 % et se répartissent de la façon suivante :

Enseignement secondaire	1993	1994	Variation en %	Part en %
Dépenses ordinaires	92.955,0	96.021,1	3,30	99,10
Dépenses en capital (crédits de paiement) .	976,5	868,9	- 11,02	0,90
Total DO + CP	**93.931,5**	**96.890,0**	**3,15**	**100,00**
Dépenses en capital (autorisations de programme)	1.080,9	1.031,0	- 4,61	1,06
Total DO + AP	**94.035,9**	**97.052,1**	**3,21**	**100,00**

① S'agissant des **dépenses ordinaires** (99,1 % des crédits de l'action), les mesures nouvelles représentent une augmentation de 1.792 millions de francs.

Les mesures nouvelles du titre III (+ 1.196,7 MF) concernent :

- la révision des services votés: ..... - 420,5 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements : ..... + 398,5 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : ..... + 1.209,9 MF
- les ajustements de crédits : ..... + 22,5 MF
- les transferts de crédits : ..... - 13,6 MF

Les mesures nouvelles du titre IV (+ 595,3 MF) concernent exclusivement le transfert des crédits destinés aux I.U.F.M.

② Les **dépenses en capital** de cette action diminuent de 11 % pour les crédits de paiement et de 4,6 % pour les autorisations de programme.

d) Les établissements publics

Avec 905,5 millions de crédits disponibles pour 1994, au lieu de 1.004,8 en 1993 (-9,8 %), cette action ne représente que 0,36 % du projet de budget de l'enseignement scolaire.

Les établissements publics qui sont concernés par ces crédits sont : l'Office national d'information sur les enseignements et les professions, le Centre national de documentation pédagogique, le Centre d'études et de recherches sur les qualifications, le Centre national d'enseignement à distance, le Centre international d'études pédagogiques.

Les crédits affectés à cette action se répartissent de la façon suivante :

Etablissements publics	1993	1994	Variation en %	Part en %
Dépenses ordinaires	983,8	896,2	- 8,91	98,97
Dépenses en capital (crédits de paiement) .	21,0	9,3	- 55,43	1,03
Total DO + CP	**1.004,8**	**905,5**	**- 9,88**	**100,00**
Dépenses en capital (autorisations de programme)	49,4	25,0	- 49,37	2,71
Total DO + AP	**1.033,2**	**921,2**	**- 10,84**	**100,00**

① Là encore les **dépenses ordinaires** constituent l'essentiel des crédits disponibles (98,9 % des crédits de l'action).

Les mesures nouvelles entraînent une diminution des crédits de 87,6 millions de francs. Elles ne touchent que le titre III et concernent :

- la révision des services votés: ..... - 16,8 MF
- les moyens nouveaux et redéploiements : ..... + 7,2 MF
- la revalorisation de la situation des personnels : ..... + 1,1 MF
- les ajustements de crédits : ..... + 13,3 MF
- les transferts de crédits : ..... - 92,5 MF

Il s'agit en l'occurrence du transfert de la subvention de fonctionnement de l'Institut national de recherche pédagogique sur le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche.

② **Les dépenses en capital de cette action diminuent de** % **pour les crédits de paiement et de 49,3 % pour les autorisations de programme.**

II - LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET

1. L'accueil des élèves

a) Les personnels

Le projet de budget pour 1994 prévoit la création de 2 600 emplois et la suppression de 574 emplois, dont 415 au titre des économies budgétaires décidées par le Gouvernement soit un solde **net de 2 026 créations d'emplois.** Les effectifs budgétaires du ministère s'établiront donc à 944 251 personnes, soit une **augmentation de + 0,2 %** par rapport à 1993.

	Effectifs pour 1993	Effectifs pour 1994	Solde net	Part dans le total en %	Variation en %
Personnel d'administration ...	**161.253**	**161.260**	**7**	**17,08**	**0,00**
. Services centraux	4.379	4.178	- 201	0,44	- 4,59
. Inspection générale	238	236	- 2	0,02	- 0,84
. Services académiques et Etablissements publics	156.636	156.846	210	16,61	0,13
Personnel enseignant	**780.972**	**782.991**	**2.019**	**82,92**	**0,26**
. Ecoles	324.541	324.544	3	34,37	0,00
. Lycées et collèges	453.505	455.521	2.016	48,24	0,44
. Formation professionnelle ..	2.926	2.926		0,31	
Total	**942.225**	**944.251**	**2.026**	**100,00**	**0,22**

① **Les personnels enseignants** bénéficient de façon quasi exclusive de cette augmentation des postes. Avec 782 991 emplois budgétaires, ils représenteront 82,9 % du total. Toutefois les créations de postes sont concentrées sur les seuls enseignants des lycées et collèges et ce afin de faire face à la progression des effectifs (+ 30 900 élèves). Seulement 3 créations d'emplois sont prévues dans les écoles du fait de la stabilité globale des effectifs attendus.

② Les effectifs des **personnels non enseignants** sont stables. L'on observe toutefois un certain rééquilibrage entre les grandes catégories. Ainsi, les gains de productivité et un meilleur recentrage des missions permettent de simplifier les structures de **l'administration centrale** et de faire l'économie de 60 emplois. En revanche, concernant les **services académiques**, 210 emplois supplémentaires sont créés afin de faire face aux ouvertures d'établissements prévues à la rentrée 1994 et de renforcer ceux situés en zone difficile. Enfin, s'agissant des **établissements publics nationaux**, 330 emplois budgétaires sont supprimés dont 64 dans le cadre des économies budgétaires et 259 du fait du rattachement de l'Institut national de recherche pédagogique au budget de l'enseignement supérieur.

b) Les moyens de fonctionnement

① Les moyens des services académiques et des établissements

Depuis 1991 les crédits de fonctionnement des services académiques sont globalisés permettant aux recteurs de gérer les moyens mis à leur disposition en fonction des priorités locales. Le projet de budget pour 1994 prévoit une dotation de 845 millions de francs pour les crédits globalisés de fonctionnement en augmentation de 14,5 % par rapport à 1993.

② Les examens et concours

Afin de tenir compte de l'augmentation prévisible des candidats aux examens et concours et pour prendre en compte les évolutions indemnitaires, les crédits correspondants (chapitre 37-82) sont augmentés de 63,5 millions de francs.

③ L'action en faveur des Territoires d'Outre-mer

Les dépenses d'éducation de la Polynésie française et de la Nouvelle Calédonie régressent de 4,6 millions de francs, passant de 117,6 à 112,9 millions pour 1994. En revanche, la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel de l'enseignement primaire public en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte passe de 293,8 à 312,4 millions, soit une augmentation de 18,6 millions.

c) Les actions pédagogiques spécifiques

① La réforme des lycées

L'application de la réforme des lycées en classe de terminale à la rentrée 1994 s'effectuera à moyens constants en emplois. Cependant, et afin de répondre à l'accroissement de la durée de certains enseignements (philosophie en particulier) 8,75 millions de francs de crédits d'heure supplémentaires y seront affectés.

② La politique de la ville

Les problèmes rencontrés dans les villes et leur banlieue justifient un ensemble de mesures.

Les services techniques du ministère de l'éducation nationale ont indiqué à votre rapporteur qu'une liste de 167 établissements sensibles ou difficiles a été dressée afin que les moyens en crédits et en emplois qui leur seront affectés tiennent le plus grand compte de leurs contraintes particulières. De plus une équipe de chefs d'établissements expérimentés a été mise en place afin qu'ils puissent apporter aides et conseils à leurs collègues lorsque ceux-ci devront faire face à d'importantes difficultés.

Par ailleurs, 2 500 appelés du contingent, au lieu de 1 500 en 1993 renforceront l'équipe éducative dans les établissements où leur présence est le plus nécessaire.

Le niveau des dotations en crédits pédagogiques réservés aux **zones d'éducation prioritaire (Z.E.P.)** est maintenu à 38,7 millions de francs, en légère régression de 3,6 millions par rapport à 1993.

2. L'aide aux familles

L'Etat accordera en 1994 3.599,9 millions de francs d'aides aux familles sous formes de bourses et secours d'études au lieu de 3.566,6 millions en 1993.

Par ailleurs deux actions prioritaires sont retenues dans le projet de budget : la gratuité des manuels scolaires pour un montant de 15 MF et l'exonération des frais de pension pour les boursiers des Etablissements Régionaux d'Enseignement Adapté (EREA)

3. L'amélioration de la situation des personnels

① La mise en oeuvre de la tranche 1994 des plans Jospin et Durafour

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit un crédit de 468,7 millions de francs pour l'application du plan de revalorisation de la fonction enseignante et du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Les principales mesures arrêtées en application de ces deux plans concernent dans le premier degré la poursuite de l'intégration de 12 000 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (127,5 MF) et la création de la hors classe de ce corps (20,6 MF).

Dans le second degré, il s'agit notamment de la montée en charge de la hors classe des agrégés (13,2 MF), de la transformation de 5 000 emplois de PLP1 en emplois de PLP2 (42,7 MF) et de l'intégration de 2 950 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 et conseillers principaux d'éducation (24,7 MF).

Le projet de loi prévoit également la transposition de ces différentes mesures aux personnels enseignants des établissements d'enseignement privé pour un coût de 55 millions de francs.

Enfin, l'application du protocole Durafour aux personnels ATOS (123,6 MF) se traduit essentiellement par l'extinction de la catégorie D, par de nombreuses transformations d'emplois en catégories C et B, par des revalorisations indiciaires des échelles 2 et 3.

Enfin, un crédit de 34,5 millions de francs est inscrit au titre de la nouvelle bonification indiciaire.

② L'application des protocoles signés en 1993

Plusieurs protocoles ont été signés en 1993 avec les organisations syndicales. Les mesures correspondantes se traduisent par un ensemble de mesures s'élevant à 227,6 millions de francs.

② Les transformations d'emploi des corps en cessation de recrutement

La cessation du recrutement dans le corps des instituteurs, PECG, adjoint d'enseignement et PLP1 se traduit par la transformation de 21.183 emplois en emplois de catégories supérieures (professeur des écoles, certifié, PLP2, agrégé) pour un montant de 198 millions de francs.

4. L'enseignement privé

① La création de 490 contrats nouveaux

L'application du principe de parité conduit à prévoir l'ouverture de 490 contrats supplémentaires pour l'accueil des nouveaux élèves à la rentrée de 1994. Par ailleurs, dans le cadre de la réforme des lycées en classe de terminale, 2,2 millions de francs de crédits d'heures supplémentaires sont ouverts.

② L'application des protocoles d'accord des 13 juin 1992 et 11 janvier 1993

Le protocole d'accord du 13 juin 1992 se traduit dans le projet de budget pour 1994 par la création de 202 contrats de documentalistes afin de permettre la prise en charge des personnels de documentation titulaires d'un diplôme bac + 2 (39,8 MF) , le relèvement des taux de cotisation retraite (81 MF) et la création d'allocation de décharges de services aux directeurs d'école (53 MF).

Le protocole d'accord du 11 janvier 1993 concernant la formation des maîtres du second degré se traduit quant à lui par la création de 700 contrats pour la rémunération des lauréats des concours de recrutement durant l'année obligatoire de formation (51,2 MF), la création d'une indemnité de conseiller pédagogique (1,7 MF) et l'inscription d'une provision pour le fonctionnement des centres de formation et des IUFM qui accueilleront les stagiaires (6,7 MF).

③ L'actualisation du forfait d'externat

La participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants pour les établissements privés sous contrat d'association est majorée de 163,6 millions de francs, compte tenu de l'actualisation des dotations de personnels et de l'évolution des effectifs

d'élèves. Par ailleurs, l'augmentation du forfait d'externat tient compte des majorations de traitement dans les territoires d'Outre-mer pour un montant de 13,6 millions de francs.

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. L'effort en faveur du maintien de l'enseignement dans les zones rurales

Comme votre rapporteur spécial a eu maintes fois l'occasion de l'écrire, *"L'éducation nationale a un rôle particulier à jouer dans l'aménagement du territoire"*.

Il faut donc donner acte au nouveau Gouvernement d'avoir commencé à mettre en oeuvre cette proposition.

Le nombre de postes d'instituteurs inscrits au budget restera stable à la rentrée 1994, alors que le nombre des élèves scolarisés dans le premier degré décroît depuis plusieurs années, en particulier dans le monde rural. Cette stabilité des effectifs des instituteurs constitue une marge de manoeuvre supplémentaire, qui permettra au Gouvernement de respecter ses engagements sur le maintien des services publics et notamment des enseignants en zones rurales.

Cela peut se traduire, pour **l'école primaire**, par le recours à des **regroupements scolaires éclatés** entre trois ou quatre communes, de préférence à des regroupements scolaires unifiés - tous les élèves dans une seule commune. Cette solution évite de fermer totalement des écoles ; le ramassage scolaire la rend possible. Il serait souhaitable que le ministère s'engage dans cette voie chaque fois que les réalités locales le permettent.

Pour les collèges, il convient de rappeler que le problème posé par les établissements à effectif trop faible - de 50 à 100 élèves - doit être réglé en **concertation avec les communes et les conseils généraux** intéressés.

Quant à la fermeture de l'école à classe unique qui intervient souvent lorsque moins de dix élèves en constituent le seul effectif, il serait inacceptable pour la vie des communes rurales de relever uniformément ce seuil, entraînant ainsi la fermeture d'écoles comptant moins de quinze élèves. Là encore, **toutes les données locales doivent être prises en compte.**

2. La priorité donnée au contenu de l'enseignement

Un autre motif de satisfaction réside dans le fait que le Gouvernement considère comme une priorité l'amélioration de l'efficacité du système éducatif.

Il était devenu en effet difficile d'accepter le décalage croissant entre le contenu de l'enseignement primaire et les résultats que tout parent est en droit d'attendre pour ses enfants.

La mission la plus fondamentale de l'école est l'apprentissage de la lecture et de l'écriture. Dans ces conditions, l'on ne peut que se féliciter de l'objectif que s'est fixé le ministre de l'éducation nationale de diminuer de moitié le nombre d'enfants à qui cette maîtrise fait défaut à l'entrée du collège.

3. L'effort significatif en faveur de l'enseignement privé

Là encore, votre rapporteur se félicite de l'effort que traduit ce projet de budget en faveur de l'enseignement privé.

L'idée maîtresse qui doit guider tout débat sur la question est bien que chaque enfant a droit aux mêmes prestations quelle que soit l'école qu'il fréquente et quelles que soient les options philosophiques ou religieuses de ses parents.

De ce point de vue, l'on ne peut que regretter le retard pris dans la réforme de la Loi Falloux.

4. Le renforcement des pouvoirs des directeurs d'école

Votre rapporteur déplore qu'aucune action ne soit entreprise pour renforcer les pouvoirs des directeurs d'école.

Ceux-ci ont en effet un rôle essentiel dans le bon déroulement des enseignements. Ils doivent notamment animer les équipes pédagogiques et susciter toutes les initiatives propres à améliorer l'efficacité de la pédagogie. Ils jouent également un rôle essentiel dans l'élaboration du projet d'école et dans la présentation de celui-ci au conseil d'école.

Toutefois, pour l'accomplissement de ces tâches, les directeurs d'école ne disposent plus des pouvoirs nécessaires et l'on peut regretter qu'il n'y ait rien au niveau de l'enseignement primaire qui corresponde au proviseur des collèges.

Il serait donc souhaitable que le Gouvernement s'engage à réouvrir ce dossier.

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

I. Crédits de l'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Jean CLOUET

A la rentrée universitaire de 1988, les étudiants français (hors Territoires d'Outre-mer) étaient 1,5 million. Ils auront dépassé 2 millions pour cette rentrée, ce qui représente près de 600.000 étudiants de plus, soit une augmentation de 38 % en cinq ans. Sur ce total environ 1,4 million d'étudiants sont couverts par le présent budget.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits de l'Enseignement supérieur prévus dans le projet de budget pour 1994 s'élèvent à **40,211 milliards de francs, soit une progression de 3,45 %** par rapport aux crédits disponibles en 1993, après intervention du collectif de printemps.

Si l'on raisonne en **structures constantes**, c'est à dire hors transferts (- 1.381 millions de francs au total) cette augmentation est en réalité de **7 %**, par rapport à la loi de finances rectificative (+5,27 % par rapport à la loi de finances initiale).

Selon une enquête récente sur le financement de l'enseignement supérieur, réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat, l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur est encore plus important. La Cour des comptes retient en effet qu'il serait souhaitable de comptabiliser les dépenses afférentes aux classes préparatoires des lycées non pas au titre de l'enseignement scolaire, comme c'est le cas actuellement, mais bien au titre de l'enseignement supérieur.

(millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1993	LFR 1993	LFI 1994	Variation LFI 94/LFI93 en %	Variation LFI 94/ LFR93 en %
I - Dépenses ordinaires	**34.923,6**	**34.382,6**	**35.548,6**	**1,79 %**	**3,39 %**
dont :					
- moyens des services	27.310,5	26.774,5	28.802,9	5,46 %	7,58 %
- interventions publiques	7.613,1	7.608,1	6.745,7	- 11,39 %	- 11, 34 %
II - Dépenses en capital	**4.588,0**	**4.489,0**	**4.662,7**	**1,63 %**	**3,87 %**
dont :					
- investissements exécutés par l'Etat	1.108,0	1.017,0	1.107,0	- 0,09 %	8,85 %
- subventions d'investissement de l'Etat	3.480,0	3.472,0	3.555,7	2,18 %	2,41 %
Dépenses ordinaires + crédits de paiement	**39.511,6**	**38.871,6**	**40.211,2**	**1,77 %**	**3,45 %**

(millions de francs)

Autorisations de programme	**5.203,9**	**5.069,4**	**4.986,1**	**- 4,19 %**	**- 1,64 %**
dont :					
- investissements exécutés par l'Etat	1.539,0	1.418,8	1.103,0	- 28,33 %	- 22,26 %
- subventions d'investissement de l'Etat	3.664,9	3.650,6	3.883,1	5,95 %	6,37%
Dépenses ordinaires + autorisations de programme	**40.127,5**	**39.452,0**	**40.534,6**	**1,01 %**	**2,74 %**

1. Les crédits de l'enseignement supérieur par nature de dépenses

a) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires s'élèveront en 1994 à 35,5 milliards de francs, au lieu de 34,3 milliards en 1993, soit une augmentation de 3,39 %.

• **Les moyens des services** (titre III) augmentent de 5,46 % et atteindront 28,8 milliards de francs.

Les crédits se décomposent de la façon suivante :

(en millions de francs)

TITRE III	LFI 93	projet LFI 94	Part en%	Variation en%
Dépenses de personnel	21.978,4	23.158,3	80,40 %	5,37 %
Matériel et moyens de fonctionnement	69,8	63,8	0,22 %	- 8,53 %
Subventions de fonctionnement	5.220,3	5.538,4	19,23 %	6,09 %
Dépenses diverses	42,0	42,3	0,15 %	0,69 %
Total	**27.310,5**	**28.802,9**	**100,00 %**	**5,46 %**

• **Les interventions publiques** (titre IV) avec 6,7 milliards diminuent de 11,3 % par rapport à 1993.

En fait, et pour les mêmes raisons qu'exposées précédemment, la diminution de 13.51 % des crédits du titre IV affectés aux actions éducative et culturelle prend en compte les transferts de crédit relatifs aux I.U.F.M. vers le ministère de l'éducation nationale. A structures constantes, ces crédits augmenteraient de 8.96 %.

Les crédits se décomposent de la façon suivante :

(en millions de francs)

TITRE IV	LFI 93	projet LFI 94	Part en%	Variation en%
Actions éducative et culturelle	6.729,1	5.819,7	86,27 %	- 13,51 %
Action sociale	884,0	926,0	13,73 %	4,75 %
Total	**7.613,1**	**6.745,7**	**100,00 %**	**- 11,39 %**

b) Les dépenses en capital

• Les crédits de paiement des **investissements exécutés directement** par l'Etat augmentent de 8,85 % et représenteront 1.107 millions de francs, tandis que les autorisations de programme de ces mêmes investissements diminuent de 22,6 % et ne représenteront plus que 1.103 millions au lieu de 1.418 en 1993.

• Les crédits de paiement des **subventions d'investissement** augmentent de 2,41 % et s'élèveront à 3.555,7 millions de francs. Les autorisations de programme augmentent elles aussi de 6,37 % et atteindront 3.883,1 millions de francs.

2. Les crédits de l'enseignement supérieur par grandes actions

Les crédits de l'enseignement supérieur se répartissent en deux grandes actions "Enseignement supérieur et bibliothèques" et "Recherche".

L'évolution des crédits affectés à ces actions est retracée dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1993		Projet de budget 1994		Variation en %		Part en %	
	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP	DO + CP	AP
Enseignement supérieur & bibliothèques	37.181,0	3.349,9	38.175,9	3.200,0	2,68 %	- 4,47 %	94,94 %	64,18 %
Recherche	2.330,6	1.854,0	2.035,4	1.786,1	- 12,67 %	- 3,66 %	5,06 %	35,82 %
Total	**39.511,6**	**5.203,9**	**40.211,2**	**4.986,1**	**1,77 %**	**- 4,19 %**	**100,00 %**	**100,00 %**

a) L'enseignement supérieur et les bibliothèques

Mesurée en termes de **crédits disponibles sur l'année** (dépenses ordinaires plus crédits de paiement), cette action représente **95 % des crédits affectés à l'enseignement supérieur.** Les crédits qui lui sont affectés passent de 37.181 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1993 à 38.175,8 millions de francs dans le projet de budget pour 1994, soit une **augmentation de 2,61 %.**

Ens. Sup. & Bibliothèques	1993	1994	Variation	Part
Dépenses ordinaires	34.382,1	35.284,8	2,56 %	92,43 %
Dépenses en capital	6.148,8	6.091,0	- 0,95 %	
dont C.P.	2.798,9	2.891,0	3,19 %	7,57 %
dont A.P.	3.349,9	3.200,0	- 4,68 %	
Total D.O. + C.P.	**37.181,0**	**38.175,8**	**2,61 %**	**100,00 %**

• L'action en faveur de l'enseignement supérieur est surtout composée de **dépenses ordinaires** (92,4 % des crédits disponibles sur l'année). Celles-ci s'élèvent, dans le projet de budget, à 35.284,8 millions de francs au lieu de 34.382,1 millions dans la loi de finances initiale pour 1993, soit une augmentation de 2,56 %.

Le transfert du financement de la formation initiale des maîtres du premier et du second degré (I.U.F.M.) au ministère de l'éducation nationale a pour effet de conduire à des **mesures nouvelles négatives** d'un montant de 367 millions de francs (+ 657,5 MF pour le titre III et - 1 054,5 pour le titre IV).

Les mesures nouvelles affectant les crédits de cette action concernent :

- **la mise en place de moyens nouveaux** pour 353,3 millions de francs sur les crédits du titre III ;

- **l'amélioration de la situation des personnels** pour + 251.4 millions de francs. Cela recouvre essentiellement l'inscription d'une provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1994 (+200,7 MF) ;

- **des actions nouvelles en matière d'interventions publiques** (titre IV) pour + 223,5 millions de francs ;

- **l'ajustement de crédits** aux besoins réellement constatés pour + 43,5 millions de francs ;

- **la réduction des moyens de fonctionnement** (dépenses informatique et matériel divers) à hauteur de 93,3 millions de francs pour les crédits du titre III et de 43 millions pour ceux du titre IV ;

- des **transferts de crédits** pour + 130,4 millions de francs s'agissant des crédits du titre III et pour - 1.235 millions concernant ceux du titre IV. Les transferts du titre III recouvrent notamment le transfert en provenance du ministère de l'éducation nationale des emplois et des crédits de fonctionnement de l'Institut national de recherche pédagogique (+ 92,5 MF). Les transferts du titre IV concernent essentiellement le transfert des crédits destinés au pré-recrutement et à la formation initiale des maîtres du premier et second degrés pris en charge désormais par le ministère de l'éducation nationale et, accessoirement, le transfert vers le budget du ministère des affaires sociales des crédits année-recherche de médecine et de pharmacie pour 15 millions de francs.

• S'agissant des **dépenses en capital**, les **crédits de paiement** que le Gouvernement propose d'y affecter représentent 2.891 millions de francs au lieu de 2.798.9 millions en loi de finances initiale, soit une augmentation de 3,19 %. En revanche, les **autorisations de programme** avec 3.200 millions de crédits affectés dans le projet de budget 1994, au lieu de 3.349,9 en 1993 diminuent de 4,68 %.

b) La recherche universitaire

Mesurée en termes de **crédits disponibles sur l'année** (dépenses ordinaires plus crédits de paiement), cette action représente **5 % des crédits affectés à l'enseignement supérieur.** Les crédits qui lui sont affectés passent de 2.330,6 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1993 à 2.035,3 millions de francs dans le projet de budget pour 1994, soit une **diminution de 14,51 %.**

Recherche universitaire	1993	1994	Variation	Part
Dépenses ordinaires	541,5	263,6	- 105,42 %	12,95 %
Dépenses en capital	3.643,1	3.557,7	- 2,40 %	
dont C.P.	1.789,1	1.771,7	- 0,98 %	87,05 %
dont A.P.	1.854,0	1.786,0	- 3,81 %	
Total D.O. + C.P.	**2.330,6**	**2.035,3**	**- 14,51 %**	**100,00 %**

• Les **dépenses ordinaires** ne représentent qu'environ 13 % du total des crédits disponibles au titre de cette action. Avec 263,6 millions de francs, au lieu de 541.5 en 1993, elles enregistrent une baisse importante qui s'explique par un transfert de 277,2 millions de francs vers la section Recherche des crédits destinés aux allocations de recherche (C.F. budget de l'enseignement supérieur et de la Recherche : II.- Recherche).

Sous cette réserve, les **mesures nouvelles** concernent exclusivement les crédits du titre III et portent sur les catégories suivantes :

- **la réduction des moyens de fonctionnement** (dépenses informatique et matériel divers) à hauteur de 3,6 millions de francs.

- **la mise en place de moyens nouveaux** pour 1,2 million de francs afin de tenir compte des besoins réels.

- **l'amélioration de la situation des personnels** pour + 1,7 million de francs et qui recouvre essentiellement la revalorisation des rémunérations.

- des **ajustement de crédits** aux besoins réellement constatés pour 0,8 million de francs

• Les **dépenses en capital** qui constituent la plus grande partie de cette action, diminuent de 0,98 % en ce qui concerne les crédits de paiement (ils représentent 1.771,7 MF au lieu de 1.789,1 MF en loi de finances initiale pour 1993) et de 3,81 % en ce qui concerne les autorisations de programme (elles représenteront respectivement 1.786 MF et 1.854 MF).

II - LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 1994.

1. L'accueil des étudiants

a) Les personnels

Les effectifs des personnels de l'enseignement supérieur seront en 1994 de 117.114 personnes au lieu de 116.052 en 1993 soit une création nette de 1 062 emplois (+ 0.91 %.).

Cette augmentation concerne de façon quasi exclusive les personnels titulaires (66,62 % de l'ensemble) qui voient leur nombre passer de 110.346 à 111.402 personnes. L'effectif des personnels contractuels avec

5 679 personnes employées en 1994, soit 33,18 % du total, ne progresse que de 6 postes, tandis que l'effectif des personnels ouvriers reste inchangé à 33 personnes (0,19 %).

L'évolution des effectifs par grande catégorie de postes est retracée dans le tableau ci-dessous :

	Effectifs au 31.12.1993	Effectifs pour 1994	Créations nettes d'emplois	Part dans le total en %	Variation en %
Personnel enseignant et chercheurs ...	66.105	66.990	885	57,20	1,34
Personnel non enseignant	45.979	46.136	157	39,39	0,34
Personnel ouvrier	33	33	0	0,03	0,00
Personnel divers et vacations	3.935	3.955	20	3,38	0,51
Total	**116.052**	**117.114**	**1.062**	**100,00**	**0,92**

• Le personnel enseignant

Le projet de budget pour 1994 prévoit la création de 900 emplois supplémentaires directement destinés à l'accueil des étudiants.

Cela recouvre la création de 200 emplois de professeurs agrégés, et de 700 emplois d'enseignants chercheurs.

Il convient d'y ajouter l'ouverture de crédits pour la rémunération, au 1er septembre 1994, de professeurs associés à temps partiel (150 équivalent temps plein) pour un coût de 12,7 millions de francs.

• Les autres emplois

S'agissant des personnels non enseignants, il faut relever, notamment, la création de 150 emplois destinés à renforcer les moyens des établissements, 15 emplois pour les oeuvres universitaires et scolaires, 25 emplois de bibliothécaires pour l'accueil des étudiants supplémentaires.

b) Le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur

La subvention de fonctionnement est majorée de 169,6 millions de francs.

Les crédits destinés aux bibliothèques universitaires augmentent de 30 millions de francs.

Les crédits destinés à l'informatique sont majorés de 15,3 millions de francs et ceux des examens et concours de 2 millions de francs.

Parallèlement, les crédits attribués aux établissements d'enseignement supérieur privés passent de 146,9 millions de francs à 153,7 millions de francs, en augmentation de 4,2 % (chapitre 43-11 encouragements divers).

2. L'aide sociale aux étudiants

Traditionnellement le ministère de l'Enseignement supérieur intervient en faveur de l'amélioration des condition de vie des étudiants par l'intermédiaire de deux instruments :

a) Les bourses et secours d'étude :

Un effort particulièrement important est fait en leur faveur puisque les crédits qui leur sont affectés augmentent de 172 millions de francs (+ 12.47 %) et ce afin de tenir compte de la progression des effectifs et de l'augmentation des taux. Ils passent ainsi de 4.796,7 millions de francs en loi de finances pour 1993 à 5.394,7 dans le projet de budget pour 1994.

b) Les oeuvres sociales en faveur des étudiants :

Les crédits consacrés à ce type d'action passent de 884 millions en 1993 à 926 millions pour 1994 , ce qui représente une augmentation de 42 millions de francs (+ 4,75).

3. La revalorisation de la situation des personnels

L'effort en faveur de l'amélioration de la situation des personnels qui représente + 251,4 millions de francs dans le projet de budget, concerne essentiellement l'inscription d'une provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1994 (+ 200,7 millions de francs).

Le reste des mesures nouvelles, soit 50,5 millions concerne essentiellement la mise en application de la cinquième tranche du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Première observation : En dépit d'une augmentation du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire supérieure à celle du budget général, il y a une baisse du taux moyen d'encadrement des étudiants.

L'augmentation globale des crédits du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire se traduit certes par une augmentation significative des personnels enseignants (+ 1,34 %). Cependant, cette augmentation demeure inférieure à la croissance du nombre des étudiants dont la progression, toutes filières confondues, sera de l'ordre de 4,78 % en 1994.

Une baisse du taux moyen d'encadrement des étudiants semble donc inévitable. Les derniers chiffres connus font déjà état d'une baisse de ce taux de 23,3 en 1992 à 22,9 en 1993.

Il est regrettable, pour une bonne analyse de cette situation, que les statistiques établies par les services du ministère ne permettent pas une appréhension plus fine des secteurs qui seront touchés par cette baisse du taux d'encadrement.

Deuxième observation : La nécessité d'une nouvelle répartition du financement de la formation supérieure entre les divers intervenants

L'enquête de la Cour des comptes évoquée au début de cette présentation montre bien, outre la grande stabilité de la part des divers intervenants dans le financement de l'enseignement supérieur, **l'importance du rôle joué par l'Etat.** Tous ministères confondus, **l'Etat a financé en 1992 80 % des dépenses totales d'éducation de l'enseignement supérieur** pour un montant de 54,6 milliards de francs. En 1986, cette part était déjà de 79,4 % , c'est dire qu'il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau.

En dépit des crises conjoncturelles et des changements de Gouvernement, le budget de l'enseignement supérieur a crû toutes ces dernières années, à un rythme supérieur à celui du budget général.

Or, face à une demande sans cesse accrue de formation supérieure, il semble clair qu'un tel effort ne pourra être maintenu

indéfiniment. La gravité de la situation des finances publiques, explique déjà que sur un certain nombre de points comme celui du taux d'encadrement qui vient d'être invoqué, le projet de budget pour 1994 puisse apparaître en retrait par rapport aux budgets précédents.

Il semble donc tout aussi clair que l'enseignement supérieur, devra inévitablement élargir ses sources de financement. La question est donc : vers qui peut-il se tourner ?

Les familles avec 6,5 milliards de francs de dépenses en 1992, soit 9,5 % du total, participent activement à l'effort en faveur de l'enseignement supérieur. Ce d'autant plus que, comme le relève la Cour des comptes cet effort est largement sous estimé et plus particulièrement en ce qui concerne les étudiants non boursiers. De surcroît, les nouveaux étudiants sont issus essentiellement de classes moyennes moins favorisées. Or ce sont précisément pour ces étudiants que l'effort des familles est proportionnellement plus important. Ain d'éviter l'échec ou l'abandon des études de ces étudiants, non seulement il paraît difficile de demander aux familles de prendre en charge seules cet effort supplémentaire, mais encore, il paraît souhaitable de dynamiser la politique de prêts et de bourses aux étudiants.

Avec 3,1 % du total et 2,1 milliards de francs de dépenses, **les collectivités locales** n'apportent qu'une contribution relativement modeste au financement de l'enseignement supérieur. Toutefois, mise en perspective, cette contribution a augmenté de 75 % en francs courants de 1988 à 1993 et, compte tenu des efforts qui leur sont demandés par ailleurs, notamment dans le financement de l'enseignement scolaire, il paraît difficile qu'elles puissent augmenter leur contribution au financement dans des proportions significatives.

Restent alors les **entreprises** qui avec 3,2 milliards de francs ne contribuaient en 1992, qu'à hauteur de 4,7 % au financement de l'enseignement supérieur, au lieu de 5,1 % en 1986. Cette diminution de la part des entreprises s'explique notamment par la stagnation des recettes de taxe d'apprentissage dont l'assiette, uniquement constituée de salaires n'augmente plus.

Dans la mesure où les entreprises sont les principales bénéficiaires d'une augmentation du niveau général des étudiants, il serait légitime qu'elles contribuent davantage au financement de l'enseignement supérieur.

<u>Troisième observation : L'enseignement supérieur à l'étranger</u>

Certaines actions récentes ont permis le rayonnement de l'enseignement supérieur français à l'étranger. C'est le cas notamment de

la création d'un collège universitaire français à Sarajevo, dont le financement est assuré par le budget des affaires étrangères.

Cinq grands établissements français de recherche à l'étranger dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche. Il s'agit de la Casa de Vélasquez à Madrid, de l'Ecole française de Rome, de l'Ecole française d'Athènes, de l'Institut d'archéologie orientale du Caire et enfin, de l'Ecole française d'Extrême-Orient dont le siège est à Paris.

Ces établissements reçoivent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche des crédits importants qui se justifient par le rôle actif de ces grands établissements au service des études doctorales.

Pour 1993, les crédits de l'ensemble de ces établissements ont représenté 56,3 millions de francs, en augmentation de 2,25 % par rapport à 1992.

Ces crédits font l'objet de contrats quadriennaux conclus pour la période 1991-1994. Un examen à mi-parcours est intervenu au cours du premier semestre 1993 et ces contrats devront donc être renégociés prochainement.

BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

II - RECHERCHE

Rapporteur spécial : M. Jacques Valade

I - PRESENTATION DES CREDITS POUR 1994

Le budget de la recherche connaît une fois de plus d'importantes modifications de structures en 1994. Si l'on doit se féliciter du regroupement sous une même autorité du budget de l'enseignement supérieur et de celui de la recherche la lisibilité et le suivi des crédits pâtissent de ces va-et-vient.

Les dotations inscrites au budget du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche affectées à la recherche se montent en dépenses ordinaires et autorisations de programme (DO +AP) à 27.918,62 millions de francs et à **27.916,7 millions de francs en DO +CP en 1994**, soit une diminution apparente de respectivement 23,24% et de 18,95% par rapport à 1993.

MESR PLF 94 en millions de francs	1993 crédits votés	LFR 1993	1994 LFI	%PLF 94/LFI
Titre III Moyens des services	19270,28	19242	18843,5	-2,21
Titre IV Interventions publiques	1253,7	1212,87	1838,4	46,63
Total DO	20523,98	20454,87	20681,9	0,76
Titre V Investissements exécutés par l'Etat				
CP	19	17,87	19,8	4,21
AP	24,91	22,43	16	-35,76
Titre VI Subventions d'investissements				
CP	13902,87	13573,27	7215,07	-48,1
AP	15822,58	14926,7	7220,72	-54,36
Total CP	13921,87	13591,14	7234,87	-48,03
Total AP	15847,5	14949,13	7236,72	-54,33
Total DO + AP	36371,48	35404	27918,62	-23,24
Total DO + CP	34445,86	34046,01	27916,77	-18,95

Toutefois, **à structure constante**, le budget de la Recherche progresse de 3,30% par rapport à 1993 en DO + CP et régresse de -1,55% en DO + AP. Cette progression serait légèrement supérieure si la comparaison s'effectuait après annulations de crédits de la loi de finances rectificative.

Par ailleurs, l'effort français en matière de recherche ne se limite pas au seul ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dix-sept ministères y participent pour un montant de 24,6 milliards de francs en 1994 (DO + AP).

L'agrégat de ces deux chiffres constitue le Budget civil de la recherche et du développement (BCRD) qui atteint en 1994, 52,55 milliards de francs en DO + AP, soit une augmentation de 1,2% par rapport à la loi de finances rectificative mais en recul de -2,1% par rapport à la loi de finances initiale. En DO + CP le BCRD atteint 51,58 milliards de francs en 1994 soit une progression de 1,99% par rapport à la LFI et de 3,68% par rapport à la LFR.

*

* *

Le changement de système de présentation nécessite une analyse approfondie afin de déterminer la réelle variation des crédits.

A. L'EVOLUTION DU BUDGET A STRUCTURES CONSTANTES

Les transferts qui affectent le budget de la recherche sont les suivants :

- **transfert des crédits du Centre national d'études spatiales** (CNES) au budget de l'industrie. Celle-ci porte sur 875,25 millions de francs (après ajustement aux besoins) inscrits au titre III, chapitre 36-90 nouveau du budget de l'industrie et sur 7800 millions de francs de crédits de paiement inscrits au titre VI, chapitre 63-02 nouveau (8000 MF en AP). Au chapitre 63-02 du budget de la recherche étaient inscrites les dotations destinées au **soutien à l'industrie spatiale** également transférées (56 MF en AP et 33,8 MF en CP) mais qui n'apparaissent plus individualisées dans le budget de l'industrie.

- **transfert des dépenses en capital du C.E.A.** (commissariat à l'énergie atomique) qui avaient fait l'objet d'une débudgétisation sur le compte d'affectation spéciale 902-24 (produit des cessions d'actifs) vivement dénoncée par votre commission retrouve sa place au chapitre 62-00 avec un montant de 780 millions de francs en AP comme en CP.

- **transfert** de l'enseignement supérieur à la recherche de 277,17 millions de francs de crédits d'**allocation de recherche** inscrites au chapitre 43-80 article 10,

- **transfert** au budget des affaires sociales et Santé des crédits destinés à la **filière recherche de l'internat en médecine et pharmacie** au chapitre 43-80 article 40 : -15,05 MF après ajustements aux besoins).

Ces transferts de crédits conduisent à une progression réelle du budget de la recherche de 3,22% en DO+CP en 1994 comme le montre le tableau ci-dessous :

Projet de loi de finances pour 1994 Recherche	LFI 93	Modifications de structures	LFI94	évolution à structures constantes

en millions de francs				
Titre III	19270,3	-875,25	18843,50	2,35
Titre IV	1253,7	262,12	1838,39	25,73
Total DO	20524	-613,1	20681,89	3,76
Titre V				
AP	24,91		16,00	-35,77
CP	19		19,80	4,21
Titre VI				
AP	15822,6	-7220	7220,72	-8,38
CP	13902,9	-7020	7215,07	2,63
Total AP	15847,5	-7276	7236,72	-8,42
Total CP	13921,9	-7054	7234,87	2,64
Total DO + AP	36371,5	-7889,1	27918,61	-1,55
Total DO + CP	34445,9	-7667,1	27916,76	3,30

Outre ces transferts de crédits positifs ou négatifs, le budget de la recherche connaît un certain nombre de modifications importantes :

- les crédits du chapitre 43-80 article 10 (**allocations de recherche** sont majorés de 109,35 millions de francs.

- les crédits du **groupement de recherches et d'études sur les génomes** (GREG) fait l'objet d'un chapitre 66-51 nouveau doté de 80 MF en AP et de 70,8 MF en CP.

Bien que cela n'ait pas d'effet de structures qui affectent la comparaison, il convient de signaler que certains crédits font l'objet de **redéploiement** :

- au titre III (Subvention à divers organismes (37-02) dont le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER),
- et au titre IV où les crédits affectés aux conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) font l'objet d'un redéploiement qui se traduit par la création d'un article 50 au chapitre 43-80 doté de 200 millions de francs.

ou de **regroupements** :

- au titre IV : "actions de communication" inscrites du chapitre 43-01, (-23,85 MF dont 11,86 millions de francs sont supprimés),
- et au titre VI (AEME 62-92, IFREMER 66-18, ANRS 66-52).

B. UNE PROGRESSION REELLE DES DEPENSES ORDINAIRES DE 3,77% A STRUCTURE CONSTANTE.

Par rapport à la loi de finances rectificative les dépenses ordinaires ne progressent que de 1,11% conformément au pourcentage d'augmentation du budget général. Toutefois, Ce taux de progression résulte de la diminution des crédits du titre III (-2,07 par rapport à la LFR) compensé par la forte progression des crédits du titre IV (+51,57% par rapport à la LFR).

Par rapport à la LFI cette progression est ramenée à 0,77%.

A structures constantes, c'est à dire en réintégrant les crédits du titre III affectés au spatial et en excluant les crédits transférés au titre IV, la progression globale des dépenses ordinaires aurait été de 3,77% .

1 - Une progression réelle de 2,35% du titre III centrée sur le maintien global des effectifs de la recherche

Comme le montre le tableau ci-dessous qui présente par action les mesures nouvelles du titre III la diminution globale de -433 millions de francs n'est due qu'au transfert des crédits du CNES au budget de l'industrie. Si l'on fait abstraction des transferts les crédits inscrits au titre III, ces crédits progressent de 446 millions de francs.

Projet de loi de finances pour 1994 Recherche	Action 1	Action 2	Action 3	Action 4	TOTAL
en millions de francs					
Révision des services votés	-10,03	-10,07		-8,75	-28,86
Mouvements de crédits consécutifs aux modifications de la nomenclature budgétaire	-1,2	-50,3			-51,5
Moyens nouveaux et redéploiement	0,04		18,17	0,94	19,16
Mesures intéressant la situation des personnels	0,92		5,5	0,12	6,55
Actions nouvelles en matière d'intervention publiques					
Ajustements aux besoins	11,99	-0,58	393,22	96,08	500,72
Transferts	-3,86		-1	-874,24	-879,12
TOTAL	-2,14	-60,95	415,89	-785,85	-433,05

Action 1 : administration générale
Action 2 : Actions d'incitation, de formation et d'information scientifique et technologique
Action 3 : Etablissements publics à caractère scientifique et technologique
Action 4 : Autres établissements de recherche

Hors transferts dont les mouvements ont été analysés ci-dessus les principaux mouvements de crédits proviennent des **créations d'emplois et de l'amélioration de la condition des chercheurs.**

Le budget pour 1994 poursuit une tendance au ralentissement des créations d'emploi extrêmement sensible qui n'est limitée cette année que par l'autorisation de 50 surnombres en gestion.

A titre d'exemple, 600 postes de chercheurs avaient été crées en 1992, 300 en 1993, 153 en 1994. Il en va de même pour les ITA dont le nombre de postes crées passe de 300 en 1992 à 170 en 1993 et à 64 en 1994.

Compte tenu des départs en retraite cette évolution conduit à une quasi stabilité des effectifs globaux qui passent de 54682 à 54645 (+37). Le nombre des chercheurs augmente de 104 passant de 21237 en 1993 à 21341 en 1994, tandis que celui des ITA diminue de 33445 à 33304 (-141).

De plus, ces créations d'emploi ont été concentrées quasi exclusivement sur les EPST comme le montre le tableau ci-après :

LFI 1994			Créations en 1993			Effectifs en 1993	
	Chercheurs	Surnombres	Mobilité MEN	ITA	Chercheurs	ITA	Total
EPST	45	50	100	64	16733	26948	43681
EPIC	2				2899	2471	5370
FONDATIONS	3				213	806	1019
Total organismes	50	50		64	19845	30225	50070
Total ministères	3			64	1496	3079	4575
Total BCRD	53	50	100	64	21237	33304	54645

Les engagements budgétaires lisibles dans le fascicule budgétaire traduisent cette concentration de l'action sur les EPST (action 3) puisque l'ajustement aux besoins porte sur 393,22 millions de francs dont 236 MF pour le CNRS et ses instituts, 55 MF pour l'INRA 46,2 MF pour l'ORSTOM et 39, 3 MF pour l'INSERM.

2 - Une forte progression apparente du titre IV (+25,73%)

Cette progression des crédits d'intervention est de plus de 25% à structures constantes, mais de 51,57% par rapport à la LFR et de 46,64% par rapport à la LFI. Cette forte augmentation des crédits résulte principalement de transferts internes ou externes au budget sans lesquels les crédits du titre IV connaîtraient une forte diminution.

L'augmentation apparente des crédits tient pour l'essentiel à l'effort important fait pour regrouper les moyens affectés à la formation à et par la recherche.

Le **chapitre 43-80 "Formation à et par la recherche"** voit ses crédits augmenter de 539,47 millions de francs passant de 905,47 millions de francs en 1993 (LFI) à 1444,95 millions de francs, soit une progression de 59,5% qui provient pour l'essentiel de deux articles :

La progression de l'article 10 "allocations de recherche" est de 355,7 millions de francs qui proviennent :

- d'un transfert du montant des allocations précédemment inscrites au budget de l'enseignement supérieur (277,17 MF),
- de l'extension en année pleine des mesures d'accroissement des flux prises les années précédentes (102,56 MF),
- de mesures nouvelles (6,79 MF),
- de la révision des services votés (-32 MF),
- d'un regroupement de crédit (1,2 MF).

Par rapport à 1993 ces dispositions conduisent donc à un maintien des flux annuels (3800) et en durée (allocation sur 3 ans). Le montant de l'allocation n'est pas revalorisé et demeure à son montant de 1991, soit 7400 francs par mois.

La création d'un article 50 nouveau "conventions industrielles de formation par la recherche" doté de 200 millions de francs. Il convient de rappeler que ces conventions étaient précédemment budgétisées à partir du fonds de la recherche et technologie (FRT) (chapitre 66-04).Il s'agit donc d'un transfert interne au budget de la recherche.

En sens inverse 15,05 millions de francs sont transférés du budget de la recherche à celui des affaires sociales et de la santé (Filière recherche de l'internat en médecine et pharmacie article 40).

Le chapitre 43-01 "actions d'incitation, d'information et de consultation" voit ses crédits croître de 130,25% (+38,75 millions de francs) du fait de transferts internes provenant pour l'essentiel du titre III.

En effet, la suppression du chapitre 37-02 "subvention à divers organismes" doté, dans ses articles 10 et 30, de 60,9 millions de francs se retrouve en :

- 10,07 MF de réductions des services votés,
- 50,3 MF de transferts vers le chapitre 43-01 articles 10 et 20,
- -0,58 MF d'ajustements aux besoins.

De même les crédits inscrits au chapitre 43-01 article 40 qui font l'objet d'une suppression se retrouvent en partie (12 millions sur 23,85) sur les articles 10 et 20 dudit chapitre. Ce mécanisme de transfert explique alors la progression de 62 MF des articles 10 et 20.

Enfin, le chapitre 43-21 qui regroupe les dépenses ordinaires des fondations en biologie et en médecine progressent de 2,72%.

C. UNE EVOLUTION CONTRASTEE DES DEPENSES EN CAPITAL A STRUCTURES CONSTANTES (+2,64% EN CP ET -8,42% EN AP)

A structure constante les crédits de paiement augmentent globalement de 2,64%. Cette progression est due à ceux du Centre national d'études spatiale qui passent de 7251,5 millions de francs en 1993 à 7800 millions de francs en 1993.

Au contraire les autorisations de programme diminuent de manière significative de -8,42% en 1994.

Comme l'indique le ministère *"l'écart croissant entre AP et CP, dû à la dégradation progressive de la couverture en CP des AP antérieures, ôtait beaucoup de signification aux croissances affichées sur les derniers exercices en DO+AP. La restauration des CP est donc une priorité claire du budget 1994. Elle implique, compte tenu du contexte général du budget pour 1994, une modération de l'évolution de l'ensemble des DO et des AP."*

Votre rapporteur est favorable à cette évolution qui tend à une clarification de la capacité réelle d'action.

Cette démarche se situe, pour le titre V, dans la ligne de la politique suivie depuis 1992 comme le montre l'évolution des crédits de LFI à LFI sur cette période.

1 - L'évolution du titre V en 1994

Concernant le Titre V, on constate une augmentation de 4,21% des CP et une diminution de 35,76% des AP.

Libellés	1992	LFI 93	LFR 93	PLF 94	% 94/93
en millions de francs					
TITRE V					
Information et culture					
scientifique	25,7	18,91	17,02	12	-36,5
	12,2	11	10,05	14	27,27
Equipement administrattif et technique					
	12	6	5,4	4	-33,33
	3,6	8	7,82	5,8	-27,5
Total titre V AP	37,7	24,91	22,42	16	-35,76
Total titre V CP	15,8	19	17,87	19,8	**4,21**

2 - L'évolution des crédits du titre VI en 1994

Compte tenu des modifications intervenues du fait du transfert au budget de l'industrie des AP et des CP du CNES et de celui des AP et CP du CEA provenant du compte d'affectation spéciale 902-24, la comparaison globale n'a pas de signification de LFI à LFI.

A structure constante les autorisations de programme du titre VI diminuent de -8,38% tandis que les crédits de paiement progressent de 2,63%. Cette situation moyenne, si elle indique une tendance qui va dans le sens de la politique annoncée par la Gouvernement, ne reflète pas la diversité des situations des organismes telles qu'elles apparaisent dans le tableau ci-dessous.

Il convient de signaler que les crédits du CEA ont été rétablis dans le tableau ci-dessous à 1040 MF. Ces crédits proviennent du CAS 902-23 et du budget de la Défense. Pour 1993 il s'agissait de 740 + 300 MF ; chiffres ramenés à 780 + 260 MF en 1994.

Plusieurs chapitres appellent un commentaire particulier :

a) Le fonds de la recherche et de la technologie (FRT)

Les crédits attribués au FRT (chapitre 66-04) s'inscrivent pour 666,24 MF en AP et 641,83 MF en CP en diminution respective de 44,86% et 28,05% parrapport à la loi de finances initiale.

Cette baisse des crédits du FRT s'explique par le transfert des crédits dues CIFRE au titre IV (chapitre 43-80) pour un montant de 200 MF et par une forte diminution des autorisations de programme. Il en va également de même pour le transfert de 80 MF en AP et de 70,4 MF en CP au chapitre 66-51 article 92 GREG.

Le taux de couverture des autorisations de programme demandées (666,24 MF) pour les crédits de paiement mesures nouvelles (226,67 MF) demeure du même ordre que les années précédentes traduisant ainsi la longueur d'attribution des fonds liés aux décallages entre les procédures annuelles d'appel d'offres et les décisions. Ce chapitre n'appelle donc pas de commentaires particuliers.

Recherche PLF 1994		(En millions de francs)	1992	LFI 1993	annul. LFR 1993	LFI 1994	%94/LFI93	%94/LFR93
Chapitre								
61 21	AP	INRA	547,8	585,34	43,9	451,48	-22,87	-16,61
	CP		510,75	531,79	21,99	509,81	-4,13	0,00
61 22	AP	CEMAGREF	49,1	52,09	3,91	47,4	-9,00	-1,62
	CP		44,03	46,12	1,8	47	1,91	6,05
62 00	AP	CEA	974	1040	0	1040	0,00	0,00
	CP		1038	1040	0	1040	0,00	0,00
62 92	AP	ADEME	201,12	217,82	16,34	158	-27,46	-21,58
	CP		111,26	127,8	4,62	148,4	16,12	20,47
63 00	AP	INRETS	47,5	59,65	4,48	47,3	-20,70	-14,26
	CP		42,54	45,69	2	51,78	13,33	18,52
63 01	AP	INRIA	153	171,69	12,88	159,85	-6,90	0,65
	CP		148,9	157,39	5,75	159,09	1,08	4,91
63 02	AP	CNES	7790	8089	226,73	8000	-1,10	-1,75
	CP		7118	7251,5	0	7800	7,56	7,56
66 04	AP	FRT	1467,14	1208,33	199,65	666,24	-44,86	-33,95
	CP		1011,39	892,02	102,06	641,83	-28,05	-18,75
66 06	AP	Information et culture scientifique et technique	76,47	76,59	5,75	50	-34,72	-29,42
	CP		72,74	69,53	1,3	59,4	-14,57	-12,94
66 18	AP	IFREMER	515	533,37	40,01	480,93	-9,83	-2,52
	CP		486,94	502,11	21,18	502,11	0,00	4,40
66 21	AP	CNRS et Instituts	2652,2	2868,14	215,11	2554,2	-10,95	-3,73
	CP		2429,87	2506,41	97,75	2501	-0,22	3,83
66 50	AP	INSERM	752,5	709,3	53,2	600	-15,41	-8,55
	CP		690,78	626,54	28,17	600	-4,24	0,27
66 51	AP	Fondations et Instituts en biologie et médecine	180,8	202,15	15,17	530,12	162,24	183,52
	CP		178,94	199,99	9,32	499,44	149,73	161,94
66 52	AP	ANRS		210				
	CP			198,34				
66 60	AP	CSI	348,75	355,69	26,68	307,8	-13,46	-6,45
	CP		318,78	325,71	15,74	311,8	-4,27	0,59
66 72	AP	INED	21,4	25,37	1,91	27,4	8,00	16,79
	CP		20,79	24,54	1,14	27,66	12,71	18,21
68 42	AP	ORSTOM	222,63	225,8	16,94	202	-10,54	-3,28
	CP		197,45	205,75	9,49	214	4,01	9,04
68 43	AP	CIRAD	149,3	176,25	13,22	156	-11,49	-4,31
	CP		147,35	155,8	7,29	159,74	2,53	7,56
Total Titre VI	AP		16148,7	16806,6	895,88	15479	-7,90	-2,72
Total Titre VI	CP		14568,5	14907	329,6	15273	2,46	4,77

Il convient toutefois de préciser que la progression, en 1994, des crédits du chapitre 66-51 fondations et instituts en biologie et médecine serait ramenée à 87,9% si l'on y incluait les 80 millions de francs en AP et 70,4 MF en CP qui étaient affectés au GREG (groupement de recherches et d'études sur les génomes) en 1993 au titre du FRT (chapitre 66-04).

b) le soutien des programmes

Le soutien des programmes est un agrégat est particulièrement significatif puisqu'il mesure le soutien alloué aux équipes de recherche. et permet de donner

des moyens aux nouveaux chercheurs et de poursuivre l'équipement et la modernisation des laboratoires.

Soutien des programmes	1992	1993	1994	%94/93	Effectifs de chercheurs	Rapport soutien/effectifs
(en millions de francs)						en francs
EPST						
INRA	332,5	350	342,7	-2,10	1772	193397
CEMAGREF	23,7	25,19	23,4	-7,11	72	325000
INRETS	24,3	26,45	26,3	-0,57	150	175333
CNRS	1112,3	1165	1112,9	-4,45	11421	119858
INSU	21,01	21,89	28	27,91		
IN2P3	228,15	238,1	228	-4,23		
INRIA	75,5	82,19	79,752	-2,97	304	262342
INSERM	455	477,4	464,9	-2,62	2102	221170
INED	17,5	21,11	24,5	16,06	62	395161
ORSTOM	165	173,2	167	-3,56	850	196471
Total EPST	2455	2580	2497,5	-3,21	16733	149253
AUTRES ETABLISSEMENTS						
ADEME	22,2	24,9	24,9	0,00	90	276667
IFREMER	248,4	258,8	248,3	-4,05	570	435614
Pasteur Paris	120,1	124,9	122,03	-2,30	150	813513
Pasteur DOM TOM	6,8	7,22	6,964	-3,55	49	259347
Pasteur à l'étranger	5,6	5,94	5,744	-3,30		
Pasteur Lille	13,9	14,72	14,533	-1,27	10	1453300
Instutut Curie	6,7	7,1	6,95	-2,11	4	1737500
Pasteur Lyon	1	1,035	1	-3,38		
Institut Gustave Roussy	1	1,035	1	-3,38		
ANRS	0	184,4	201,4	9,22		
CEPH	0	14	19,35	38,21		
GREG			64			
CSI	266,8	273,7	263,2	-3,85	497	
CIRAD	125,4	131,5	131,3	-0,15	652	
Total Autres établissements	817,9	1049	1110,7	5,85		
TOTAL	3272,9	3629	3608,1	-0,59		

Il convient de signaler que les crédits de l'INSERM seraient supérieurs de 2 millions de francs en 1993 comme en 1994 si l'on y incluait les crédits du comité national d'éthique.

Le rapport **Soutien des programmes/nombre chercheurs** a été porté de 124.400 francs en 1988 à 151.000 francs en 1993 pour les quatre EPST les plus importants (CNRS, INSERM, INRA et ORSTOM). Ce chiffre passe à 182.000 francs en 1994 comme le montre le tableau ci-dessus.

Cette évolution favorable parait contraster avec la stagnation en francs courants des dotations affectées au soutien des programmes.
En fait, comme le souligne le gouvernement *"dans le cadre d'une limitation des AP nouvelles, une priorité a été donnée, pour l'ensemble des établissements de recherche du BCRD, au soutien des programmes qui assure aux laboratoires des*

*moyens de fonctionnement **sensiblement** équivalents à ceux assurés pour la gestion 1993".*

La progression globale de -0,59% des dotations de soutien des programmes répond donc à cette priorité du Gouvernement. Elle correspond à une diminution de 3,21% du soutien au programme des EPST compensée par une progression de 5,85% des autres établissements.

c) la forte progression des crédits affectés aux fondations et instituts en biologie et médecine.

Cette progression de 162,24% en AP et de 149,44 % en CP s'explique par la création de deux articles nouveaux, 91 et 92 au chapitre 66-51, respectivment pour l'Agence nationale de recherche sur le SIDA (ANRS) et pour le Groupement de recherches et d'études sur les génomes (GREG).

Le premier était précedemment individualisé au sein du chapitre 66-52. Ses AP passent de 210 MF à 231 MF (+10%), et ses CP progressent de 198,34 MF à 223,64 MF (+12,75%).

Le GREG est doté de 80 MF en AP et de 70,4 MF en CP. Ces crédits étaient précedemment inscrits au chapitre 66-04 FRT.

A structure constante ce chapitre 66-51 voit ses autorisations de programme progresser de 8,39% et ses crédits de paiement de 2,72%.

II . LE BUDGET CIVIL DE LA RECHERCHE ET DU DEVELOPPEMENT (BCRD)

Le Budget civil de la recherche et du développement (BCRD) atteint en 1994, 52,55 milliards de francs en DO + AP, soit une augmentation de 1,2% par rapport à la loi de finances rectificative. **En DO + CP le BCRD atteint 51,58 milliards de francs en 1994 soit une progression de 1,96% par rapport à la LFI et de 3,68% par rapport à la LFR.**

BCRD 1994	DO+CP	DO+CP	%	DO + AP	DO + AP	%
en Millions de Francs	1993	1994		1993	1994	
Affaires Etrangères	879,699	870	-1,10	879,7	870	-1,10
Agriculture et péche	117,3	116,8	-0,43	136,3	114,5	-15,99
Coopération	4,9	4,7	-4,08	7	4	-42,86
Culture	200,9	195,3	-2,79	211,8	197	-6,99
Défense	700	700	0,00	700	700	0,00
DOM-TOM	70,7	81,3	14,99	76,2	77,1	1,18
Environnement	57,3	60,5	5,58	75,1	73,9	-1,60
Equipement, transports	2948	2758,2	-6,44	2965	2899,5	-2,21
dont aéronautique civile	2309,1	2113	-8,49	2292,1	2250	-1,84
Logement	169,6	164,6	-2,95	178,4	161,3	-9,59
Industrie	15948,2	16527,8	3,63	17861,2	17355,3	-2,83
dont recherche industrielle	3961,8	3938,6	-0,59	5021,4	4570,6	-8,98
dont CNES	8101,9	8675,3	7,08	8939,4	8875,3	-0,72
Intérieur	7	8,4	20,00	15,3	0,4	-97,39
Justice	6,1	6,2	1,64	5,4	4,1	-24,07
Plan	57,6	59,7	3,65	59,8	54,7	-8,53
Travail, emploi, form. Prof.	25,5	26,6	4,31	25,5	26,6	4,31
Affaires sociales et santé	12	55,4	361,67	10,3	51,4	399,03
Total autres ministères	**21204,8**	**21635,5**	**2,03**	**23207**	**22589,8**	**-2,66**
Enseignement supérieur et recherche	29380,8	29952,1	1,94	30511,6	29968,3	-1,78
Enseignement supérieur		2035,33			2049,69	
Recherche		27916,8			27918,61	
Total +BCRD	**50585,6**	**51587,6**	**1,98**	**53718,6**	**52558,1**	**-2,16**

Les crédits des organismes représentent ainsi les trois quarts du BCRD. Outre l'évolution budgétaire des grands organismes (le CNRS, le CEA et le CNES totalisent 28 milliards de francs) le budget pour 1993 poursuit quatre priorités :

- la recherche médicale avec l'augmentation des moyens de l'INSERM, des fondations, du CEPH et de l'ANRS,
- l'environnement,
- la recherche aéronautique,
- l'aide à l'innovation

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

En observation liminaire, votre rapporteur souhaite souligner le retard particulier apporté cette année à la fourniture des réponses à son questionnaire budgétaire.

A - UN BUDGET D'ATTENTE DANS LA PERSPECTIVE DU DEBAT D'ORIENTATION

Au début du mois de septembre 1993 le ministère de la recherche a lancé une grande consultation nationale dont l'objectif est de déterminer les orientations de la politique scientifique et technique des prochaines années. Cette consultation

devrait déboucher sur un débat d'orientation devant le Parlement lors de la session de printemps 1994.

Le budget de la recherche pour 1994 se situe donc à l'orée d'une orientation fondamentale de la recherche qui déterminera le contenu du budget pour 1995 et les années suivantes. Il est donc un budget de transition ce qui n'exclut pas la définition de priorités.

1 - un regroupement des structures bienvenu

La nouvelle structure gouvernementale, en rapprochant l'enseignement supérieur de la recherche va indéniablement dans le bon sens. La nouvelle organisation des services centraux, plus ramassée et plus efficace devrait permettre de faire jouer de manière plus pertinente des synergies entre l'université et la recherche.

La collaboration entre les laboratoires universitaires et ceux des grands organismes passe tout d'abord par la circulation des hommes de l'enseignement à la recherche et réciproquement. Des encouragements supplémentaires à la mobilité devront être proposés.

Le transfert de l'ensemble des crédits des allocations de recherche au budget de la recherche va dans le sens d'une meilleure efficacité du dispositif.

Inversement, les très nombreuses modifications de structures, qui aboutissent à cette architecture nouvelle du budget de la recherche, obligent à rétablir les crédits à structures constantes pour pouvoir juger de leur évolution. De ce point de vue l'évolution du BCRD est un indicateur plus fiable de l'évolution réelle de la recherche en 1994. Cette évolution est de 2% en DO+CP par rapport à la loi de finances pour 1993 et de 3,68% par rapport au collectif de juin 1993.

2 - un réequilibrage nécessaire entre AP et CP

Votre rapporteur ne peut qu'approuver l'effort de rigueur dans la gestion qui émane du budget pour 1994. Il rappelait lors de l'examen du collectif budgétaire pour 1993, lequel avait procédé à l'annulations de 898,37 millions de francs d'AP, que :

"L'ampleur des annulations d'AP a pour objectif de corriger la mise en place par le gouvernement précédent de moyens d'engagement excédant largement les moyens de paiement sans pour autant qu'il y ait d'incidence sur la trésorerie de 1993.

Sans contester la nécessité d'un certain rééquilibrage entre les AP et les CP, votre rapporteur souligne que, par nature, les AP permettent d'engager des opérations en capital de grande ampleur dont l'exécution peut s'étaler sur plusieurs années.

elles constituent donc un indicateur d'avenir pour la recherche. A ce titre une trop grande résorption de l'écart entre AP et CP aurait une signification

d'ordre politique à laquelle le déblocage de reports de crédits n'apporterait qu'une réponse partielle." (rapport n° 329 1992-1993 fascicule 3)

3 - une priorité forte : la recherche médicale

La recherche médicale constitue une priorité affirmée du budget pour 1994. Elle se concentre en particulier sur la recherhce sur le génome humain et la poursuite de cette prioirté nationale qu'est la lutte contre le SIDA. Outre les créations d'emploi cette priorité touche différents organismes dont l'INSERM, le CEPH, l'ANRS et le GREG.

4 - un souci de poursuivre la politique de localisation en province des unités de recherche

L'une des caractéristiques affichée du budget est de permettre l'accompagnement des opérations importantes de localisation en région de la recherche publique. Votre rapporteur ne peut qu'approuver cette volonté,

Votre rapporteur est toutefois préoccupé par la situation budgétaire de l'INSERM en 1994. Hors ressources propres le budget de l'INSERM passe de 2246,79 millions de francs en loi de finances initiale pour 1993 à 2271,04 millions de francs dans le projet de loi de finances, soit une progression de 1,07% en DO+CP. En DO+AP le budget régresse de 2,5%.

Cette situation est due à l'application stricte du principe d réequilibrage des AP et des CP dont le montant est fixé, pour 1994, à 600 millions de francs en AP comme en CP. Si, comme pour les autres établissements de recherche votre rapporteur ne conteste pas la nécessité de diminuer les AP, il convient de rappeler que les CP avaient été annulées à hauteur de 28,17 millions de francs par le collectif. La non réevaluation des moyens de paiement crée un problème particulier pour l'INSERM.

Ces moyens avaient été abondés en seconde délibération de la loi de finances initiale de 30 MF en AP et de 4 MF en CP afin de réaliser trois opérations immobilières permettant, dans le cadre des recommandations du CIAT de janvier 1992, de délocaliser certaines unités de recherche. Dans le même esprit d'aménagement du territoire l'établissement a entrepris de réequiliber la répartition de ses unités de recherche.

Dans ces deux cas le souci de poursuivre la réalisation de ces opérations se heurte au gel des crédits de paiement qui n'offrent d'autre alternative que de renoncer à certaines implantations, sauf à abonder le budget en conséquences.

Il semble à votre rapporteur qu'il y a là une contradiction avec le souci du gouvernement de promouvoir une ambitieuse politique d'aménagement du territoire et une contradiction avec l'affirmation du budget de la recherche qui souligne que *"la dotation 1994 tient compte des engagements pris par les établissements et*

permettra un effort analogue à celui de 1993 soutenu par une croissance des crédits de paiement". (lettre d'information du MESR n° 102 octobre 1993).

B - UN MOTIF DE SATISFACTION : LA DETERMINATION D'UNE POLITIQUE CLAIRE POUR LE CEA

Le CEA a vécu cinq crises majeures entre la fin de 1991 et le début de 1992 :

1 - l'opération Thomson/CEA-Industrie annoncée par Mme Edith Cresson le 18 décembre 1991 aboutissait à utiliser l'argent provisionné par l'industrie nucléaire en vue d'assumer ses obligations d'assainissement pour renflouer l'ensemble de l'électronique que ce soit sa branche grand public ou sa branche composants.

Avec un pertinence et une rapidité qui doit être soulignée, notre commission avait dénoncé cette opération dans un rapport d'information que nous avaient présentés nos collègues Roger Chinaud et Bernard Barbier.

2 - la suspension des essais nucléaires le 8 avril 1992 sans renforcement des budgets consacrés au programme de simulation PALEN.

3 - la suspension du redémarrage de Superphénix le 29 juin 1992.

4 - la préparation des décrets ayant pour objet de démanteler le CEA pendant l'été 1992.

5 - la débudgétisation dans la loi de finances pour 1993 de 740 millions de francs de crédits du titre VI vers le compte d'affectation spéciale 902-24 destiné à recevoir le produit des privatisations. La défense recevait également 300 millions de francs au titre des "opérations duales", soit au total 1040 millions de francs.

L'action du Sénat et l'arrivée du nouveau gouvernement ont su inverser cette tendance qui risquait de priver notre pays d'un organisme de recherche indispensable ne pouvant aboutir qu'à un afaiblissement irrémédiable de notre industrie nucléaire, c'est à dire de notre indépendance.

* l'opération Thomson/CEA Industrie à été cantonnée à ses aspects stratégiques, c'est à dire au domaine des composants électroniques.

Pour la recapitalisation de SGS-Thomson, il a associé, pour la partie française, France Telecom, Thomson-CSF et CEA-I, soit l'ensemble des acteurs. En rétablissant l'unité de direction entre le CEA et CEA-I le gouvernement a permis de maintenir la cohérence de notre politique nucléaire et d'assurer les pouvoirs régaliens de l'Etat en matière de non prolifération nucléaire.

* aux tentatives suicidaires de démantèlement le gouvernement, dans une lettre de mission, a préféré redéfinir sa stratégie autour de cette mission centrale qu'est le nucléaire civil et militaire. Ce recentrage sur les missions d'origine ne peut être qu'approuvé par votre rapporteur. Il n'exclut nullement le maintien d'une diversification lorsque celle-ci s'avère nécessaire au maintien de l'excellence du C.E.A.

Un important travail d'analyse a été réalisé qui permet d'identifier les axes stratégiques du C.E.A.

* enfin, votre rapporteur avait dénoncé une débudgétisation sur lequel le projet de budget revient. La satisfaction doit cependant être mesurée par deux réflexions :

- le gouvernement n'a versé au C.E.A. que 500 millions de francs au 30 septembre 1993 sur les 740 inscrits au compte d'affectation spéciale, il convient donc de veiller à ce que l'intégralité des dotations prévues soient bien versées,
- le budget global du C.E.A. ne progresse que très faiblement (1%). Certes, cette augmentation rompt avec une diminution continuelle depuis quelques années. Elle n'en demeure pas moins limitée par rapport aux enjeux que représentent les recherches sur les réacteurs du futur (EPR), sur l'enrichissement de l'uranium par laser (SILVA), sur la séparation et l'incinération des actinides (SPIN), sur la fusion nucléaire par confinement magnétique (ITER), sur la micro-électronique et la radiobiologie pour ne citer que ces programmes.

* en dernier lieu, votre rapporteur s'interroge sur les effets l'arrêt des essais nucléaires sur le programme PALEN. Quand bien même aucun retard ne serait pris sur la réalisation des équipements nécessaires pour les simulations, que ce soit le laser ou la mise à dispositions de calculateurs à architecture parallèle suffisamment puissant pour permettre d'effectuer les calculs, resterait pendante la question des expérimentations qui sont indispensables pour valider les simulations.

C - UN SUJET D'INQUIETUDE : LA NECESSITE DE DEFINIR LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE SPATIALE FRANÇAISE

Votre Rapporteur se félicite de l'augmentation que connaissent les crédits du Centre national d'études spatiale (+7,1% en DO+CP hors défense par rapport au budget voté de 1993). Cette augmentation porte en particulier sur les crédits de paiement et traduit un rééquilibrage que votre rapporteur avait appelé de ses voeux. Le défaut de crédits de paiement attribués au CNES était en effet évalué à 1200 millions de francs lors de l'examen du collectif, lequel avait procédé à 226,7 millions de francs d'annulations d'AP.

Le transfert des crédits du budget de la recherche à celui de l'industrie souligne le caractère industriel du spatial, illustré par le succès d'Arianespace et la part du marché des lancements civils qu'elle détient. Il intervient après une succession de transfert du ministère des postes et télécommunication à celui le l'équipement, des transports et de l'espace, puis à celui de la recherche et enfin à celui de l'industrie. A cela il faut ajouter une triple tutelle des ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'industrie et de la défense qui révèle l'intérêt que suscite ce secteur.

Cette diversité des intervenants ne doit pas retarder l'annonce d'une politique spatiale française dont la définition et les objectifs, profondément

bouleversés lors des conférences de Munich et de Grenade, demandent à être précisés.

La conférence de Grenade de janvier 1993 a constaté une grave insuffisance française dans le domaine de la politique spatiale et une absence de volonté claire pour ce qui concerne l'autonomie européenne en matière d'homme dans l'espace.

La conférence de Munich (novembre 1991) aurait théoriquement du décider des orientations définitives pour les programmes Hermès et Columbus. Pour des raisons essentiellement budgétaires les gouvernements ont demandé à l'Agence spatiale européenne de revoir les programmes à la baisse, en les étalant dans le temps en tant que de besoin. Ce fut l'objet du nouveau plan à long terme de l'ASE. Celui-ci répondait exactement aux recommandations de la Conférence de Munich et faisait notamment une large place au projet Hermès dans lequel la France était pilote.

Pourtant ce plan fut remanié profondément après que la France ait fait savoir qu'elle souhaitait différer l'engagement effectif du programme Hermès et se limiter à des activités purement technologique. Le plan à long terme dans sa version du 1er septembre 1992 fut donc adapté en conséquence. On y prévoyait la mise en sommeil d'Hermès et la poursuite d'études, en particulier avec la Russie.

A la Conférence de Grenade (janvier 1993) la France adopta une politique encore plus définitive de refus de toute poursuite des programmes de l'homme dans l'espace en défendant une position d'arrêt du programme Columbus. Elle fut battue par ses partenaires qui décidèrent la construction du module APM et de la station Columbus ainsi que le lancement des satellites de télécommunications DRS et le développement d'un ambitieux programme d'étude de l'environnement terrestre.

En revanche le programme Hermès fut mis en sommeil ce qui entraîna une division par trois des crédits que l'ASE avait proposé au mois de juin 1993.

Depuis l'espoir fondé sur les coopérations internationales se s'est estompé et ces coopérations, qu'elles soient américaines dans le cadre du programme Freedom ou russes dans le cadre d'Hermès, tendent au contraire à déstabiliser les programmes européens. Enfin, la situation économique et monétaire des principaux partenaires européens perturbe notablement les objectifs fixés à Grenade.

Tirant les conséquences de ces événements le conseil directeur des programmes de l'Agence spatiale européenne a réorienté le programme Hermès pour les trois ans à venir sur des études et la définition d'un scénario d'ensemble, rejetant à 1993 les décisions de programme.

Telle est aujourd'hui la situation du budget de l'espace. **La France est en panne de politique spatiale.** Une clarification s'impose donc, elle doit prendre la forme d'une concertation avec nos partenaires mais aussi d'un débat devant le Parlement afin que les objectifs à moyen terme soient clairement définis et approuvés par la représentation nationale.

ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : Philippe ADNOT

I - PRESENTATION GENERALE

Les crédits demandés pour 1994 au titre du ministère de l'Environnement s'élèvent à 1.638,4 millions de francs en moyens de paiement (1), soit une progression globale de 1,5 % (+ 35,9 millions de francs) par rapport au budget voté de 1993.

Evolution des moyens de paiement

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Evolution
Dépenses ordinaires	1.011,97	949,92	- 6,1 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	602,37	688,48	+ 14,3 %
Total	**1.614,34**	**1.638,40**	**+ 1,5 %**

1. Dépenses ordinaires et crédits de paiement des titres V et VI.

II - LES PRINCIPALES ACTIONS EN 1994

Actions	Crédits votés pour 1993 (LFI 1993) *(en millions de francs)*	LFR 1993 (2) *(en millions de francs)*	Crédits demandés pour 1994 *(en millions de francs)*	Evolution PLF94/ LFI93	Evolution PLF94/ LFR93	Importance de chaque action en 1994 *(en % du total)*
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement :						
Moyens de l'administration *(1)*	**536,78**	**531,94**	**511,31**	**- 4,7 %**	**- 3,9 %**	**31,2**
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	**242,87**	**170,77**	**230,65**	**- 5,0 %**	**+ 35,1 %**	**14,1**
Prévention des pollutions	**237,14**	**233,53**	**252,47**	**+ 6,5 %**	**+ 8,1 %**	**15,4**
Protection de la nature	**374,72**	**287,74**	**425,71**	**+ 13,6 %**	**+ 47,9 %**	**26,0**
Qualité de la vie	**130,25**	**88,52**	**116,89**	**- 10,2 %**	**+ 32,0 %**	**7,1**
Recherche	**57,29**	**34,65**	**60,46**	**+ 5,5 %**	**+ 74,5 %**	**3,7**
Statistiques, économie et action internationale	**35,29**	**32,08**	**40,90**	**+ 15,9 %**	**+ 27,5 %**	**2,5**
Total moyens de paiement	**1.614,34**	**1.379,23**	**1.638,39**	**+ 1,5 %**	**+ 18,8 %**	**100,0**
II - Autorisations de programme :						
Moyens de l'administration	**20,0**	-	**57,0**	**+ 185,0 %**		**6,8**
Protection de l'eau et des milieux aquatiques	**217,3**	-	**211,9**	**- 2,5 %**		**25,1**
Prévention des pollutions	**131,0**	-	**73,1**	**- 44,2 %**		**8,7**
Protection de la nature	**270,9**	-	**320,7**	**+ 18,4 %**		**38,0**
Qualité de la vie	**89,8**	-	**92,95**	**+ 3,3 %**		**11,0**
Recherche	**66,1**	-	**65,00**	**- 1,7 %**		**7,7**
Statistiques, économie et action internationale	**22,5**	-	**22,36**	**- 0,5 %**		**2,7**
Total autorisations de programme	**817,6**	-	**843,01**	**+ 3,1 %**		**100,0**

(1) Personnels et Administration générale.
(2) Services votés 1993.

A. MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Crédités pour la première fois en 1991, les *moyens de l'administration* représenteront en 1994 près du tiers (31,2 %) du total des crédits alloués au ministère de l'Environnement, soit 511,31 millions de francs.

Après les fortes majorations de crédits liées aux transferts de personnels en provenance de différents ministères qui avait marqué les

précédents exercices, le montant prévu pour 1994 s'inscrit en diminution globale nette de 4,7 % par rapport au budget voté pour 1993.

Cette évolution globale recouvre les éléments suivants :

- Tout d'abord, une importante économie sur les crédits de personnels est réalisée par le biais de l'incidence de l'*article 58 du projet de loi de finances pour 1994*, qui transfère aux maîtres d'ouvrage, -c'est-à-dire généralement les collectivités locales- le financement de l'indemnisation des commissaires enquêteurs, pour les enquêtes publiques prises en application du code de l'expropriation et en application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la protection de l'environnement. L'économie ainsi réalisée s'élève à 11,2 millions de francs.

- Par ailleurs, le ministère réalise une économie substantielle avec la réduction de la dotation loyer liée au regroupement et au déménagement de services vers l'avenue de Suffren. Celle-ci s'élève à 41,3 millions de francs.

- La non-reconduction de dotations 1993 sur les crédits d'informatique bureautique et télématique, *"au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement"*, représente une économie de 7,07 millions de francs sur le *chapitre 34-96*. On notera toutefois parallèlement, sur le même chapitre, l'ouverture en mesures nouvelles de 7,54 millions de francs, liée au *"développement de projets nouveaux ou en cours de réalisation et extension d'applications existantes."* Soit au total, sur ce chapitre, une majoration nette de crédits de 0,47 millions de francs.

- De même, la réduction des moyens de fonctionnement, effectuée au titre de la *"contribution à l'effort de réduction des dépenses de l'Etat"*, qui s'élève globalement à 7,47 millions de francs, est généralement compensée par l'ouverture de crédits nouveaux à titre d'*"ajustement aux besoins"*, à hauteur de 7,85 millions de francs.

- Au total, l'ensemble des moyens de l'administration centrale est en diminution de 42,2 millions de francs.

- Le développement des *Directions régionales de l'environnement* (DIREN) constitue une des priorités du ministère pour l'exercice 1994.

  Les DIREN bénéficient ainsi de 9 sur les 10 emplois nouveaux créés en 1994 (*1*) (coût budgétaire : 1,429 millions de francs), et de la transformation de 8 emplois d'ouvriers piscicoles en techniciens du génie rural.

  Parallèlement, les crédits d'investissement immobilier qui leur sont affectés (*2*) enregistrent une forte majoration : + 206 % pour les

1. Le ministère bénéficie par ailleurs de la création d'un emploi de sous-directeur d'administration centrale.

2. Chapitre 57-91, article 20

autorisations de programme, qui passent de 18,0 à 55,0 millions de francs et + 372 % pour les crédits de paiement, qui passent de 5,4 millions de francs à 25,5 millions de francs.

Cet effort important doit permettre le regroupement en 1994 des services de 9 DIREN sur des sites uniques, voire, chaque fois que possible, au sein de "pôles environnement" associant d'autres intervenants : agences de l'eau, délégations régionales de l'ADEME, Directions régionales de l'Industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

- Pour l'ensemble des personnels de l'environnement, le coût 1994 du protocole Durafour s'élève à 2,0 millions de francs (dont 1,1 en mesures acquises et 0,9 en mesures nouvelles) Les provisions à prévoir pour hausses de rémunérations atteignent 3,9 millions de francs.

  La non-reconduction d'indemnités et primes 1993 non renouvelables permet une économie de 2,6 millions de francs.

  Au total, les crédits de personnel sont diminués de 3,8 millions de francs.

B. PROTECTION DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES (Action 10)

S'agissant de ce secteur, le budget 1994 est marqué par un début de clarification, qui se traduit par la scission de l'ancienne action 11 antérieurement dénommée *"eau et prévention des pollutions"*(1), entre une action 10 : *"protection de l'eau et des milieux aquatiques"*(2), et une action 11 : *"prévention des pollutions"*.

Au sein même de la nouvelle action 10 - *protection de l'eau et des milieux aquatiques*, dont les moyens prévus pour 1994 s'élèvent à 230,65 millions de francs, soit 14,1 % du budget global du ministère, les crédits correspondants connaissent des évolutions contrastées, liées aux nouvelles orientations définies par M. Michel Barnier (3).

- Par priorité, les *réseaux d'annonces de crues et les réseaux d'hydrométrie générale* (4) bénéficieront d'une importante majoration de crédits (portés de 18 à 24 millions de francs en autorisations de programme et de 10 à 28 millions de francs en crédits de paiement).

  Ceci devrait permettre de démarrer la modernisation des réseaux d'annonces de crues avec la généralisation des réseaux automatisés de

1. Qui comprenait notamment les crédits destinés à la lutte contre les pollutions urbaines (bruit, effet de serre), à l'ADEME, à l'INERIS, et au développement des éco-produits.

2. Qui récupère en outre les crédits d'"études sur l'eau", précédemment inscrits à l'action 55, "Etudes générales et informatique".

3. Conseil des Ministres du 13 juillet 1993.

4. Chapitre 57-20 - article 40

télétransmission et l'exploitation des images radar transmises par Météo-France, ainsi que l'implantation d'un radar dans les Cévennes.

- Les crédits *d'études générales concernant l'eau* seront également majorés (de 9,0 à 12,8 millions de francs en autorisations de programme et de 5,0 à 9,7 millions de francs en crédits de paiement) afin de développer les informations scientifiques et techniques sur l'eau.

- S'agissant de la *protection et la restauration des milieux aquatiques*, les subventions d'équipement [1] bénéficient d'une majoration de 35,0 à 46,5 millions de francs des autorisations de programme, et de 29,5 à 34,75 millions de francs des crédits de paiement. Ces moyens permettront de financer des actions de conservation des zones humides et des vallées alluviales, la poursuite du plan de retour des poissons migrateurs et la signature de nouveaux contrats de baies ou de rivières avec les collectivités locales.

Pour les études, acquisitions et travaux d'équipement réalisés dans ce cadre [2], les autorisations de programme enregistrent une légère baisse (de 57,0 à 52,8 millions de francs). Les crédits de paiement sont, en revanche, majorés de 35,7 à 51,3 millions de francs, ce qui permettra notamment, en y ajoutant un programme exceptionnel de travaux financés par le FIQV, d'achever les travaux de restauration du lit et des digues de la Loire, ainsi que la restauration du domaine public fluvial de l'Etat dans les régions Sud-Est et Sud-Ouest.

- Parallèlement, l'effort en faveur des *barrages* devra être réduit : de 76,0 à 55,0 millions de francs en autorisations de programme et de 89,8 à 49,0 millions de francs en crédits de paiement sur le territoire métropolitain [3], et de 24,0 à 20,8 millions de francs en autorisations de programme et 20,5 à 15,74 millions de francs en crédits de paiement dans les DOM-TOM [4]. Dans un contexte de redistribution des crédits, le Gouvernement estime, en effet, nécessaire de mener une réflexion approfondie sur la nécessité ou sur le dimensionnement de certains projet de barrages.

Les crédits de paiement seraient réservés en totalité aux contrats de plan et, dans le bassin de la Loire, aux ouvrages jugés strictement nécessaires à l'occasion de la concertation à venir au sein du bassin Loire-Bretagne [5].

1.Chapitre 67-20 - article 30

2.Chapitre 57-20 - article 30

3.Chapitre 67-20 - article 20

4.Chapitre 67-20 - article 40

5.Pour la protection contre les crues outre-mer, les moyens budgétaires pourront être complétés par un programme exceptionnel financé par le FIQV (4 millions de francs)

C. PREVENTION DES POLLUTIONS

Les crédits affectés à l'action *prévention des pollutions* s'élèvent à 252,47 millions de francs en moyens de paiement, ce qui représente 15,4 % du budget global du ministère, et correspond à une progression de 6,5 % par rapport au budget voté pour 1993.

Les autorisations de programme, qui s'élèvent à 73,1 millions de francs, soit 8,7 % du total des autorisations de programme du budget, sont en diminution de 44,2 % par rapport au budget voté pour 1993.

- Le budget 1994 est marqué par l'individualisation, au sein de l'action 11, des subventions de fonctionnement affectées à l'ADEME (1) (Agence pour l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), et à l'INERIS (2) (Institut national de l'environnement industriel et des risques), au sein d'un *chapitre 44-20 nouveau : "Subventions à divers organismes"*.

Parallèlement, les subventions de fonctionnement sont majorées de 2,13 millions de francs pour l'INERIS (soit 2,2 % de la dotation votée en loi de finances initiale 1993), et de 1,03 millions de francs pour l'ADEME (soit 2,1 % de la dotation votée en loi de finances initiale 1993).

L'ADEME bénéficie en outre -sur ses subventions d'équipement- d'une majoration de 21,7 % des autorisations de programme qui lui sont affectées, et qui atteignent 25,1 millions de francs. Parallèlement, les crédits de paiement sont quasiment doublés, passant de 17,2 millions de francs à 33,13 millions de francs (3).

- Au sein de l'action *prévention des pollutions*, seront privilégiés les moyens affectés à la *prévention des risques technologiques et naturels majeurs*. A cet effet, les crédits d'études du *chapitre 57-50, article 70* sont majorés de 142 % en crédits de paiement et de 20 % en autorisations de programme, tandis que les subventions aux collectivités locales inscrites au *chapitre 67-20, article 97* sont majorées de 1,9 % en crédits de paiement.

- Parallèlement, les crédits destinés à la *lutte contre la pollution urbaine et au développement des écoproduits* (4), connaissent une pause importante après la forte poussée de l'exercice 1993 dont ils constituaient la priorité (9,4 millions de francs en autorisations de programme contre 68,9 en 1993 ; 11,8 millions de francs en crédits de paiement contre 17,8 en 1993).

1. *Chapitre 44-20, article 10.*
2. *Chapitre 44-20, article 20.*
   Parallèlement, le chapitre 44-10, article 34 est supprimé.
3. *L'ADEME bénéficie en outre d'une part du produit de quatre taxes : "huiles de base" (110 millions de francs en 1993), "pollution atmosphérique" (169 millions de francs), "stockage des déchets" (200 millions de francs), "bruit au voisinage des aéroports" (30 millions de francs), d'autre part de crédits budgétaires inscrits au Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (chapitre 45-91, article 40 : 45,0 millions de francs, en diminution de 2,1 % par rapport à 1993) et au Ministère de l'Industrie (chapitre 45-91, article 20 : 95,0 millions de francs, en progression de 1,0 % par rapport à 1993).*
4. *Chapitre 37-20, article 92.*

D. PROTECTION DE LA NATURE (Action 12)

Les moyens destinés à l'action *"protection de la nature"* s'élèvent à 425,7 millions de francs en moyens de paiement, ce qui représente 26,0 % du budget global du ministère, et correspond à une progression de 13,6 % par rapport au budget voté pour 1993.

Les autorisations de programme, qui s'élèvent à 320,7 millions de francs, soit 38 % du total des autorisations de programme du budget, sont en progression de 18,4 % par rapport à 1993.

Cette évolution globale, qui traduit la priorité particulière donnée au Conservatoire de l'Espace, du littoral et des rivages lacustres, ainsi qu'aux parcs naturels, recouvre également une redistribution notable des crédits entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Le *Conservatoire de l'Espace littoral et des rivages lacustres* (1) constitue une priorité du budget 1994. Les subventions d'équipement qui lui sont affectées (2), minorées par la loi de finances rectificative de 10 millions de francs en autorisations de programme, sont augmentées de 25 % par le présent projet de loi de finances et passent de 108 millions de francs à 135 millions de francs. Parallèlement, les crédits de paiement passent de 108,0 à 119,5 millions de francs.

Les *parcs naturels nationaux,* qui bénéficient de subventions de fonctionnement inscrites au Titre III (3), voient ces crédits majorés de 1,95 millions de francs. Ils bénéficient en outre de la majoration de 8 millions de francs des autorisations de programme du *chapitre 57-20-60.* Celle-ci est destinée notamment à la modernisation des équipements d'accueil et de réhabilitation des grands sites naturels, ainsi qu'à la préfiguration du nouveau parc national de la forêt de Guyane. Parallèlement, les crédits de paiement passent de 31,8 à 43,0 millions de francs. Enfin, les subventions d'équipement du chapitre 67-41, article 20, sont majorées de 13,9 millions de francs en autorisations de programme et de 1,2 million de francs en crédits de paiement.

Les *parcs naturels régionaux et les réserves naturelles,* dont les crédits d'intervention (4) sont minorés de 2,65 millions de francs au titre de la révision des services votés, bénéficient parallèlement de 10 millions de francs d'autorisations de programme supplémentaires au titre des subventions d'équipement (5). Les crédits de paiement inscrits sur ce chapitre passent également de 24,3 à 59,13 millions de francs.

1.dont les compétences seront élargies aux communes riveraines des deltas et estuaires maritimes d'ici juin 1994.

2.Destinées à l'acquisition et à l'aménagement de terrains.

3.Chapitre 36-41 - article 20

4.Chapitre 44-10, article 40

5.Chapitre 67-20, article 60

L'Office national de la chasse voit ses crédits de fonctionnement quasiment doubler, et passer de 3,25 millions de francs dans le budget voté de 1993 à 6,02 millions de francs en 1994.

E. QUALITE DE LA VIE (Action 51)

Les moyens destinés à l'action *"Qualité de la vie"* s'établissent à 116,89 millions de francs en moyens de paiement, soit 7,1 % du budget du ministère, et à 92,95 millions de francs en autorisations de programme, soit 11 % du montant total alloué au ministère.

Rapportée au budget voté de 1993, cette évolution correspond à une augmentation de 3,4 % des autorisations de programme et à une diminution de 10,2 % des crédits de paiement. Toutefois, rapporté au budget corrigé, ceux-ci sont en augmentation de 32,0 %, compte tenu de l'importance des annulations opérées sur cette action en cours d'exercice 1993.

La révision des services votés se traduit par une diminution globale de 2,376 millions de crédits de fonctionnement divers, essentiellement au titre de l'*"information générale du public et des services"* (- 1,55 millions de francs au chapitre 34-60, article 10) (1) et par une économie de 4,59 millions de francs sur diverses dépenses d'intervention, notamment pour le *"développement de la participation à la qualité de la nature et à l'environnement"* (- 3,54 millions de francs sur le chapitre 44-10, article 32).

Les crédits budgétaires du *Fonds d'intervention pour la qualité de la vie* enregistrent une régression : les crédits de paiement du chapitre 65-50 passent de 70,0 à 50,0 millions de francs, et les autorisations de programme de 72,0 à 47,0 millions de francs. Le souci d'améliorer le suivi de la mise en oeuvre des contrats de plan et de redonner au FIQV sa vocation première conduit en effet à isoler du chapitre 65-50 les crédits prévus pour les contrats de plan qui y figuraient jusqu'alors, et seront désormais affectés sur les lignes budgétaires correspondantes.

Seules à bénéficier d'une majoration par rapport au budget voté de 1993, les subventions d'équipement destinées aux collectivités locales pour des actions de partenariat progressent de 29,6 à 39,35 millions de francs en autorisations de programme et de 11,38 à 24,80 millions de francs en crédits de paiement.

Cette évolution traduit essentiellement le développement du dispositif des *chartes pour l'environnement et la qualité de la vie* signées avec des communes, groupements de communes ou départements.

1. On notera aussi la diminution de 112.542 francs des frais de fonctionnement du "Conseil pour les droits des générations futures..."

F. RECHERCHE (Action 54)

Les crédits affectés à l'action Recherche s'élèvent à 60,5 millions de francs en moyens de paiement, soit 3,7 % du total des crédits du ministère, et à 65,0 millions de francs en autorisations de programme, soit 7,7 % du total des dotations du ministère.

Ceci correspond à une progression des moyens de paiement de 5,5 % par rapport au budget voté de 1993, et de 74,5 % par rapport au budget rectifié. Les autorisations de programme diminuent pour leur part de 1,7 % par rapport au budget voté de 1993.

Cette progression devrait permettre un rythme d'engagement des dépenses supérieur à celui des années précédentes.

Les objectifs définis par le ministère dans ce domaine sont les suivants :

- conforter les programmes nationaux de recherche fondamentale des grands organismes de recherche publique pour mieux appréhender les problèmes de pollution, d'évolution et de dégradation des milieux, et évaluer les effets sur l'homme et les écosystèmes ;
- assurer la liaison en matière de recherche technologique avec l'ADEME et les Agences de l'eau ;
- améliorer la veille technologique et scientifique, la prospective, l'évaluation et la valorisation des résultats de la recherche.

G. STATISTIQUE, ECONOMIE ET ACTION INTERNATIONALE (Action 61)

Les crédits affectés à cette action ne représentent qu'une très faible part des moyens du ministère : 40,9 millions de francs en crédits de paiement, soit 2,5 % du total, et 22,4 millions de francs en autorisations de programme, soit 2,7 % du total. Toutefois, le ministère estime qu'ils méritent d'être renforcés, et ils enregistrent de fait une progression importante : ainsi les moyens de paiement progressent de + 15,9 % par rapport au budget voté de 1993, et de + 27,5 % par rapport au budget rectifié.

A ce titre, les moyens de *l'Institut français de l'Environnement* sont particulièrement renforcés : les subventions de fonctionnement *(1)* progressent de 12,8 % et les subventions d'équipement *(2)* de 40 % par rapport aux dotations de la loi de finances rectificative.

1. Chapitre 44-10 - article 35.

2. Chapitre 67-20 - article 70

Les crédits réservés aux *études générales* et *actions de coopération internationale* (1) progressent de 19,4 % en autorisations de programme (6,71 millions de francs) et de 33,8 % en crédits de paiement (5,55 millions de francs) par rapport à la loi de finances rectificative.

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'analyse de la dépense publique en matière d'environnement ne peut se résumer à celle des seuls crédits du ministère de l'Environnement. En 1994, les dépenses du budget général dans ce secteur s'élèveront à **10.044,78 millions de francs**, en progression de 8,2 % par rapport aux crédits 1993.

Sur ce total, avec 1.638,40 millions de francs en 1994, le ministère de l'Environnement ne représente que 16,3 % des crédits. Par rapport à 1993, la progression s'élève à 1,5 %.

A titre de comparaison, les crédits affectés à l'environnement sur le budget de la Recherche s'élèvent à 3.279,6 millions de francs (32,6 % du total de la dépense budgétaire) en progression de 2,7 %. Les crédits inscrits au budget de l'Industrie s'élèvent à 1.450,86 millions de francs (14,4 % du total), en progression de 15,7 %. Les crédits inscrits au ministère de l'Equipement, des transports et du tourisme s'établissent à 983,39 millions de francs (9,8 % du total), en diminution de 4,6 %.

A ces crédits inscrits au budget général, il convient d'ajouter les ressources propres des établissements publics sous tutelle du ministère de l'Environnement, généralement financés par le produit de taxes parafiscales.

En 1993, ces ressources s'élevaient à **7.870,6 millions de francs**, essentiellement au profit des Agences de l'Eau (6.486,0 millions de francs), qui bénéficient du produit de la redevance de prélèvement et de pollution industrielle et domestique.

Dépenses environnement financées sur leurs ressources propres par les établissements publics sous tutelle (1993)

(milliards de francs)

Agences de l'eau	6,486
ADEME	0,510
Office National de la Chasse	0,499
Conseil Supérieur de la pêche	0,233
INERIS	0,119
Ensemble des parcs nationaux	0,022

1. Chapitre 57-50

Parallèlement, les collectivités locales financent des dépenses d'équipement importantes en faveur de la protection de la nature et de l'environnement.

La dernière évaluation disponible concerne l'année 1991 et fait apparaître une dépense totale directe de **39.202 millions de francs**, à laquelle on peut ajouter à ce montant les dépenses qualifiées de *"périphériques à l'environnement"*, qui concernent essentiellement la *"mobilisation de la ressource eau"*(1) et l'*"amélioration du cadre de vie"*. En 1991, celles-ci s'élèvent à **31.479 millions de francs**, dont 22.691 millions de francs au titre de l'eau.

La dépense totale des collectivités locales s'élève donc à **70.681 millions de francs.**

1. A titre de remarque préliminaire, votre Rapporteur tient à souligner l'ampleur des dépenses globalement consacrées à l'environnement et la multiplicité des acteurs concernés. Dans un contexte de nécessaire rigueur budgétaire, et dans le cadre d'une indispensable amélioration de l'efficacité de la dépense publique, il lui paraît souhaitable de se livrer à une analyse transversale approfondie de l'ensemble des dépenses consacrées à l'environnement, sans oublier les crédits communautaires.

2. En tout état de cause, il apparaît, au travers des différents chiffres évoqués, que le rôle du ministère de l'Environnement ne dépend pas tant du montant des crédits qui lui sont spécifiquement alloués, lequel apparaît relativement faible au regard de la dépense globale, que du rôle essentiel de coordination et de tutelle qui doit demeurer le sien (2).

3. A cet égard, votre Rapporteur se félicite tout particulièrement de l'effort que le Gouvernement entend faire à compter de 1994 pour développer les études nécessaires à l'évaluation tant des besoins que des outils -fussent-ils mis en oeuvre par des agents extérieurs-, ainsi que pour renforcer la recherche dans ce domaine, en améliorant notamment la coordination entre les divers organismes concernés, et surtout la concertation entre les différentes parties prenantes. De fait, par rapport au budget initial de 1993, les moyens affectés à la recherche progressent de 74,5 % et ceux destinés aux études de 27,5 %.

4. S'agissant du budget de l'Environnement proprement dit, votre Rapporteur rappelle que les économies réalisées résultent essentiellement de l'incidence du déménagement des services avenue de Suffren, et de la prise en charge par les maîtres d'ouvrages -essentiellement les collectivités locales- de la rémunération des commissaires enquêteurs (3). Ces deux mesures, de nature différente,

1. Y compris l'aménagement des eaux et la défense contre les eaux

2. Il est significatif de constater qu'une part importante de la présentation de son "budget" par le ministère est consacrée à la présentation du développement de l'écocitoyenneté et du service national de l'environnement.

représentent en effet une économie de 52,5 millions de francs, à comparer à la progression nette globale des crédits de 24,1 millions de francs.

Il constate en outre que l'incidence des économies réalisées au titre de la *"révision des services votés"* est souvent compensée, au sein d'un même chapitre, voire d'un même article, par des mesures nouvelles positives, au titre de l'*"ajustement aux besoins"*. L'impossibilité de descendre au niveau du paragraphe budgétaire ne permet pas dans ce cas de juger la portée réelle exacte des éventuels redéploiements de crédits.

Votre Rapporteur se félicite toutefois, de manière générale, des efforts faits d'une part pour diminuer les subventions de fonctionnement au profit des crédits d'équipement, de travaux et d'études et, d'autre part, pour réajuster l'évolution des crédits de paiement en fonction de celle des autorisations de programmes. Les déséquilibres accumulés au cours des exercices précédents risquent néanmoins d'être relativement longs à résorber et il conviendra de persévérer dans cette voie.

5. S'agissant de la répartition des crédits entre les différentes actions menées par le ministère, votre Rapporteur constate que, si la progression des crédits consacrés à la *qualité de la vie* et à la *protection de l'eau et des milieux aquatiques* correspond pour partie à un rattrapage des restrictions importantes opérées sur ces actions par le collectif, le budget 1994 conforte en revanche l'effort déjà fait par la loi de finances rectificative sur la *protection de la nature*. Dans ce dernier cas, l'évolution constatée correspond à la priorité confirmée donnée au *Conservatoire de l'Espace littoral et des rivages lacustres*, dont les compétences seront accrues en 1994.

Tout en acquiescant pleinement à ce choix, votre Rapporteur s'inquiète néanmoins de la relative insuffisance des efforts, réels, faits en matière de surveillance des crues, dans un contexte qu'il devient difficile de qualifier d'accidentel. Il s'interroge également sur le bien-fondé de la volonté manifestée par le Gouvernement de freiner les efforts en faveur des barrages.

6. S'agissant de l'ADEME, votre Rapporteur considère que la progression de 22,5 % des subventions inscrites au seul budget de l'Environnement ne saurait permettre de conclure à une évolution positive. Malgré l'augmentation des ressources en provenance des taxes affectées, le montant global des moyens d'intervention de l'ADEME enregistre en effet en 1994 une diminution de 33,5 %, compte tenu notamment de la chute des crédits en provenance du ministère de l'Industrie. Dans le secteur de la maîtrise de l'énergie et du développement des énergies renouvelables, notamment des recherches sur la filière bois-énergie et celle des biocarburants, les crédits seront évidemment insuffisants. Dans un tout autre ordre, il semble souhaitable de mettre rapidement un terme aux difficultés liées à la répartition actuelle des

3. Article 58 du projet de loi de finances pour 1994.

pouvoirs entre le directeur général et le président, lesquelles ne peuvent être qu'amplifiées par l'existence d'une triple tutelle ministérielle.

7. En "*post-scriptum*", votre Rapporteur, tout en saluant les efforts méritoires faits en direction d'un début de clarification certainement difficile, continue de regretter le caractère parfois obscur des crédits inscrits au budget de l'Environnement, lié au maintien d'intitulés parfois ésotériques, souvent généraux, et rarement très concrets, même s'ils sont incontestables. En outre, la méconnaissance des ressources globales dont disposent les importants organismes placés sous la tutelle du Ministère, jointe à leur multiplicité, rendent parfois délicat de porter un jugement valable sur l'efficacité des crédits mis à leur disposition par le seul budget de l'environnement.

Article 58 du projet de loi de finances pour 1994

L'article 58 du projet de loi de finances pour 1994 a pour objet de mettre à la charge des maîtres d'ouvrage dont le projet d'aménagement rural nécessite une enquête publique, le coût de l'indemnisation des commissaires enquêteurs, pour les enquêtes publiques prises en application du code de l'expropriation, ainsi que pour celles prises en application de la loi du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

L'Etat ne demeurera redevable que de l'indemnisation des enquêtes concernant les projets dont il est le maître d'ouvrage.

Cette mesure devrait permettre une économie pour le budget général de 26 millions de francs, dont 11 millions de francs pour le seul budget de l'environnement. Elle se traduira par un transfert de charges d'ampleur équivalente vers les collectivités locales, principaux maîtres d'ouvrage des travaux nécessitant une enquête publique.

Quel que puisse être le jugement porté sur ce transfert de charges, il conviendra en tout état de cause de s'assurer que le fait que les maîtres d'ouvrage prennent désormais en charge l'indemnisation des commissaires enquêteurs, comme ils le font déjà pour les dépenses liées à la préparation matérielle de l'enquête, ne remettra pas en cause leur indépendance, même si le montant de l'indemnisation des commissaires est fixée, selon les cas, par le préfet ou par le président du tribunal administratif.

CRÉDITS DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS

ET ARTICLE 59 RATTACHÉ

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

I - PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1994

Les crédits demandés au titre de l'Urbanisme et des services communs, au sein du budget de l'Equipement, des Transports et du tourisme (I - Urbanisme et services communs), atteignent, pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 22,5 milliards de francs, soit une **hausse de 1 % % en valeur par rapport au budget voté de 1993** (à structure constante)

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1993 (reconstitution)	Loi de finances rectificative 1993 (reconstitution)	Loi de finances initiale pour 1994	LFI 1994/ LFI 1993 (en %)	LFI1994/ LFR 1993 (en %)
Dépenses ordinaires	21.614,2	21.371,0	21 802,5	+ 0,9	+ 2,0
Dépenses en capital (crédits de paiement)	639,6	613,0	664,7	+ 3,9	+ 8,5
Total	**22.253,8**	**21.984,0**	**22.467,2**	**+ 1,0**	**+ 2,2**

1. Les modifications de structures

La création d'un ministère autonome du logement a conduit à la scission du fascicule "Urbanisme, logement et services communs". Au sein du budget du ministère de l'Equipement, des transports et du tourisme, une section Urbanisme et services communs est créée, qui regroupe pour l'essentiel l'architecture, l'urbanisme et la gestion des personnels. Ce budget est surtout un budget de fonctionnement.

2. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 97 % des crédits, **progressent de 0,9 %.** Compte tenu des annulations intervenues en 1993, cette progression ressort à 2,0 %, soit une légère diminution en Francs constants.

Au sein de ces dépenses, les **moyens des services** (titre III) atteignent 21,7 milliards de francs pour 1994, soit un accroissement de 0,5 % en valeur par rapport au budget voté de 1993.

Quant aux **interventions publiques** (titre IV), elles s'élèvent à 84,1 millions de francs (à structure constante).

3. Les dépenses en capital

Pour 1994, elles représentent 665 millions de francs en crédits de paiement, soit une **hausse de 3,9 % en francs courants** par rapport au budget voté de 1993 reconstitué.

Les **investissements exécutés par l'Etat** (titre V) disposent de 302,0 millions de francs en crédits de paiement et 350 millions de francs en autorisations de programme.

Les **subventions d'investissement** s'élèvent à 362,7 millions de francs en crédits de paiement et 366 millions de francs en autorisations de programme.

B - LES PRINCIPALES ACTIONS

Action	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1993 (en %)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Personnels	18.853,4	84,0	+ 1,1
Administration générale *(1)*	2.272,8	10,1	- 4,2
Urbanisme et paysages	372,3	1,6	- 67,6
Architecture	257,2	1,1	+ 26,9
Actions d'accompagnement et de soutien *(2)*	711,5	3,2	- 19,4
Total I	**22.467,2**	**100,0**	**+ 2,7**
II - Autorisations de programme			
Personnels	30,0	4,2	- 33,3
Administration générale *(1)*	87,1	12,2	+ 24,7
Urbanisme et paysages	379,9	53,1	- 61,2
Architecture	73,4	10,2	+ 22,3
Actions d'accompagnement et de soutien *(2)*	145,7	20,3	- 40,4
Total II	**716,1**	**100,0**	**- 44,3**

(1) Frais d'administration générale, modernisation de la gestion, recrutement et formation.
(2) Actions économiques et professionnelles, cartographie nationale, recherche et actions spécifiques.

1. Les moyens de l'administration

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, des transports et du tourisme, mais aussi celui du ministère du logement.

Cette ligne progresse de 1,1 %, ce qui résulte de deux évolutions de sens inverse :

- la progression des rémunérations publiques prévue en 1994 (cinquième tranche du protocole de rénovation de la grille, applicable au 1er août 1994), à laquelle s'ajoutera la revalorisation indiciaire de certains corps (notamment les techniciens de l'Equipement et les ingénieurs des travaux publics de l'Etat) ;

- la suppression nette de 1.323 emplois émargeant à ce budget, ce qui recouvre des évolutions multiples, notamment le transfert de 439 emplois aux conseils généraux dans le cadre de la sortie de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 et en sens inverse l'accueil des emplois d'inspecteurs du permis de conduire (907 postes). La mesure principale est la suppression de 1.200 postes sur les 127.000 (104.000 figurant au budget des services communs) que compte le ministère de l'équipement, dont 229 emplois de catégorie C des services centraux et 971 postes de personnels d'exploitation des DDE (sur 36.000 agents).

Par ailleurs, le regroupement des services dans l'Arche de la Défense sera achevé, et des autorisations de programme de 63 millions de francs et 35 millions de francs seront consacrées respectivement au parc immobilier des services déconcentrés et à la maintenance immobilière.

2. L'urbanisme et les paysages

La baisse des dotations (- 725,5 millions de francs pour les crédits de paiement) s'explique essentiellement par la modification des structures gouvernementales, la politique de la ville étant désormais rattachée au ministère des affaires sociales.

Ainsi, deux lignes importantes disparaissent du budget de l'urbanisme et des services communs :

- les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la ville ;

- les chapitres du développement urbain et notamment le fonds social urbain, doté de crédits de paiement de 402 millions de francs en 1993.

Par ailleurs, conformément à la répartition des compétences fixée par les lois de décentralisation, le financement par l'Etat d'actions en matière d'urbanisme poursuit son mouvement de résorption, mais de façon moins marquée qu'en 1993. Ainsi, les crédits inscrits au titre des acquisitions foncières permettant à l'Etat de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière sont maintenus en crédits de paiement (42,8millions de francs contre 42 en 1993). Cependant, ils diminuent en autorisations de programme (- 15 millions de francs), conformément aux prescriptions de la loi 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville.

3. L'architecture

Dans le prolongement de ce qui avait été observé pour 1993, **les dépenses consacrées à l'architecture progressent fortement** : de 27 % en moyens de paiement (un tiers en 1993) et de 22 % en moyens d'engagement (les 4/5e en 1993).

Les crédits de fonctionnement des écoles d'architecture sont ainsi augmentés de 23 millions de francs, notamment en vue de la création de 69 postes d'enseignants et de 16 postes administratifs.

Les bourses d'études sont augmentées de 25 %, soit 10 millions de francs.

Les crédits d'équipement immobilier des écoles passent de 35 à 55 millions de francs en crédits de paiement et de 51,4 millions de francs à 62,8 millions de francs en autorisations de programme.

L'objectif de cette forte croissance est de faire face à un nombre d'étudiants en constante augmentation.

Il faut mentionner par ailleurs, pour avoir une idée juste de l'ampleur de l'effort global en faveur de l'enseignement de l'architecture, que le FARIF financera la construction de la nouvelle école de Marne-la-Vallée.

4. Les actions d'accompagnement et de soutien

Les subventions de fonctionnement versées à l'**Institut Géographique national** progressent à un rythme très modéré : + 0,8 %. Les subventions d'équipement (hors recherche) augmentent sur une tendance un peu plus rapide : + 2,5 %.

Les crédits de fonctionnement du Laboratoire central des ponts et chaussées stagnent (- 0,4 %). Les crédits du centre scientifique et technique du bâtiment sont transférés au ministère du logement.

L'école nationale des ponts et chaussées est transformée en établissement public administratif (à caractère scientifique, culturel et professionnel) et se voit dotée d'une subvention de fonctionnement de 117,4 millions de francs.

II - OBSERVATIONS

Première observation

Le gouvernement opère une **clarification** de bon aloi en regroupant au sein du budget de l'urbanisme et des services communs, l'ensemble des crédits de personnel et d'administration générale du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme et de celui du logement.

Il laisse ainsi aux autres sections budgétaires le financement de leurs actions propres (transports terrestres, routes, sécurité routière, aviation civile, mer), et permet d'isoler dans un budget séparé la politique du logement, ce qui est hautement souhaitable dans la difficile situation présente, mais aussi d'une manière générale.

Deuxième observation

La mise en oeuvre du plan "Ecoles d'architecture 2.000", conçu sur la base du rapport de M. Armand Frémont, et qui était vivement souhaitée par votre rapporteur lors de l'examen du budget de 1993, semble être sur la bonne voie.

Le présent projet de budget prévoit ainsi une forte hausse des crédits consacrés à l'architecture (+ 27 % en moyens de paiement) qui permettra :

- de créer 69 postes d'enseignants, 16 postes administratifs et de titulariser 150 contractuels ;

- d'augmenter significativement les bourses d'études ;

- de rénover et réhabiliter les bâtiments, d'équiper les immeubles refaits à neuf et d'augmenter la surface de certaines écoles (Marseille, Bordeaux, Lille, Grenoble, La Villette) ;

- d'entamer les travaux de l'école de Nancy.

Par ailleurs, le FARIF, financé par la taxe sur les bureaux financera la construction de l'Ecole de Marne-la-Vallée.

Des questions demeurent néanmoins quant à la suffisance de cet effort vis-à-vis de la croissance des effectifs d'étudiants (17.400 en 1993 contre 16.400 en 1992, soit + 6 %) et d'une manière générale, quant à l'adéquation de l'enseignement en architecture à la réalité économique présente, la profession étant particulièrement sinistrée par la crise de l'immobilier.

Troisième observation

Le présent budget paraît marquer une pause dans le retrait progressif de l'Etat des **politiques d'urbanisme** au profit des collectivités locales. Les préoccupations récemment apparues quant à l'accentuation des inégalités territoriales conduisent aujourd'hui l'Etat à reprendre sa place dans les politiques urbaines.

C'est pourquoi les moyens de paiement sont maintenus en matière d'urbanisme, afin notamment d'agir dans quatre directions :

- relancer les schémas directeurs et les documents d'urbanisme et de planification urbaine,
- veiller à la protection du patrimoine, des sites, du littoral et de la montagne ;
- développer les capacités d'expertise de l'Etat offertes par les services déconcentrés aux collectivités locales ;
- développer les expérimentations urbaines et architecturales.

III - ARTICLE 59 RATTACHÉ

La dotation globale d'équipement des villes nouvelles est reconduite pour un an et dotée de 159,2 millions de francs en crédits de paiement, soit un niveau proche de 1993 (163 millions de francs).

Créée il y a dix ans, cette subvention d'investissement (elle figure au chapitre 65-06) est destinée aux syndicats d'agglomérations nouvelles, groupements de communes chargées de l'équipement et de l'intégration de leurs territoires sous forme de ville nouvelle.

Initialement conçue comme provisoire, comme l'ensemble des structures de mises en place des villes nouvelles (notamment les établissements publics d'aménagement), cette dotation a tendance à se pérenniser sous l'effet des besoins d'équipement des S.A.N. C'est pourquoi cette prorogation d'un an n'est que formelle, une nouvelle reconduction étant probable pour l'exercice 1995, et pour 5 ans encore.

S'agissant d'une dotation à un groupement de communes, on peut s'étonner, quelle que soit l'origine historique des villes nouvelles, que cette ligne ne figure pas au budget du ministère de l'intérieur, ce qui contribuerait à améliorer la lisibilité des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

EQUIPEMENT, LOGEMENT ET TRANSPORTS

II. TRANSPORTS

1. Transports terrestres

Rapporteur Spécial : M. Jean-Pierre MASSERET

I - PRESENTATION DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) demandés pour les transports terrestres en 1994 atteignent 43,02 milliards de francs, en progression de 6,1 % en francs courants par rapport aux crédits votés pour 1993.

Par rapport aux crédits rectifiés de 1993, la progression s'établit à 3,5 %. En effet, 1 milliard de francs de subventions nouvelles d'investissement aux transports collectifs ferroviaires (titre VI) avaient été décidés par la loi de finances rectificative pour 1993.

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses de ce budget :

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution 1994/1993 (en %)
Dépenses ordinaires (D.O.)			
Titre III : moyens des services	14,06	14,16	+ 0,6
Titre IV : interventions publiques	38.784,44	41.471,55	+ 6,9
Total dépenses ordinaires	38.798,50	41.485,71	+ 6,9
Dépenses en capital			
Crédits de paiement (C.P.)	1.731,94	1.532,78	- 11,5
Autorisations de programme (A.P.)	1.965,85	1.916,25	- 2,6
Total des moyens de paiement (D.O. + C.P.)	40.530,44	43.018,49	+ 6,1
Total des moyens d'engagement (D.O. + A.P.)	40.764,35	43.401,96	+ 6,5

Les dépenses ordinaires, constituées pour l'essentiel de crédits d'interventions publiques, s'élèvent à 41,47 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 6,9 % par rapport à 1993.

Les dépenses en capital, minoritaires au sein de ce budget, avec un montant de 1,53 milliard de francs en crédits de paiement et de 1,92 milliard de francs en autorisations de programme, font en revanche, l'objet d'une diminution sensible, atteignant respectivement - 11,5 % pour les crédits de paiement et - 2,6 % pour les autorisations de programme.

B. PRESENTATION DES PRINCIPALES EVOLUTIONS

1. Les concours de l'Etat à la S.N.C.F. relatifs au réseau principal

En dehors des subventions d'investissement, d'un montant de 243 millions de francs en 1994, qui résultent d'engagements pris dans le cadre des contrats Etat-régions et de conventions particulières avec la S.N.C.F., les concours de l'Etat à la S.N.C.F. destinés au fonctionnement du réseau principal correspondent à l'application du contrat de plan conclu entre l'Etat et la S.N.C.F. le 14 mars 1990 pour la période 1990-1994.

Ces concours atteignent un montant de 35.264,25 millions de francs dans le projet de budget des transports terrestres pour 1994.

Leur décomposition est récapitulée dans le tableau suivant :

(en millions de francs)

	1993	1994	Evolution en %
Compensation des missions de service public :			
- Contribution aux lignes maintenues pour la Défense	7,20	7,20	0,0
- Contribution à l'exploitation des services régionaux de voyageurs	4.201,09	4.207,26	+ 0,1
- Compensation pour tarifs sociaux	1.890,19	1.789,78	- 5,3
Harmonisation des conditions de concurrence :			
- Contribution aux charges d'infrastructure	9.888,25	11.854,72	+ 19,9
- Contribution aux charges de retraite	12.719,00	13.123,00	+ 3,2
- Concours au service annexe d'amortissement de la dette	4.276,93	4.282,29	+ 0,1
TOTAL	**32.982,66**	**35.264,25**	**+ 6,9**

L'augmentation globale de 7 % des concours versés par l'Etat dans le cadre du contrat de plan s'explique par l'évolution des dotations suivantes :

- la **contribution aux charges d'infrastructure** connaît une forte augmentation, de 1.966,5 millions de francs, soit près de 20 % ;

- la **contribution aux charges de retraite** enregistre une progression modérée de 404 millions de francs, soit + 3,2 % pour un montant de 13.123 millions de francs. La progression sera plus probablement de l'ordre de 0,2 %, le montant atteint en gestion devant être d'environ 13.090 millions de francs en 1993. Les modifications des compensations entre régimes spéciaux auprofit de la S.N.C.F. permettent à l'Etat de faire des économies : cette contribution devrait diminuer de 5,6 % en 1993 (13.862 millions de francs en 1992).

Les **subventions d'investissement** versées à la S.N.C.F. diminuent pour leur part de 12,3 %, soit une baisse de 34 millions de francs. Elles sont destinées au lancement de nouvelles études T.G.V., à l'électrification des lignes Nantes-Caen-Cherbourg et Franois-Saint-Amour, le solde du plan ferroviaire breton (achevé en septembre 1992 par l'électrification de la ligne Lorient-Quimper) aux opérations annexes du T.G.V. Atlantique (électrification Poitiers-La Rochelle) et du T.G.V. Nord (électrification de lignes autour de Douai et Calais).

2. La contribution de l'Etat aux transports collectifs parisiens

La **contribution financière de l'Etat au fonctionnement des transports collectifs parisiens** s'élève à 5,2 milliards de francs en 1994, en augmentation de 8,5 % par rapport à 1993.

Le tableau ci-après en donne le détail :

(en millions de francs)

	1993	1994	Evolution en %
Indemnité compensatrice RATP	3.988,55	4.271,00	+ 7,1
Indemnité compensatrice SNCF	586,50	690,00	+ 17,6
Réductions de tarifs RATP	119,00	131,00	+ 10,1
Réductions de tarifs SNCF-banlieue	125,90	140,00	+ 11,2
Desserte interne des villes nouvelles	4,00	4,00	0,0
T.V.A. (RATP)	17,44	18,00	+ 3,2
TOTAL	**4.841,39**	**5.254,00**	**+ 8,5**

- Les **indemnités compensatrices** versées à la R.A.T.P. et à la S.N.C.F.-banlieue représentent, avec 4.961 millions de francs en 1994, 94 % 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 1993, de + 7,1 % pour la R.A.T.P. et de + 17,6 % pour la S.N.C.F.-banlieue.

En effet, ces indemnités avaient été ajustées en forte baisse en loi de finances initiale pour 1993 grâce au produit attendu du "versement transport" (10.179 millions de francs escomptés en 1993 contre 8.411 millions de francs perçus en 1992). La situation économique ne permettra pas un tel rendement dont le Gouvernement espérait un bond provoqué par le déplafonnement. Il en sera probablement de même en 1994.

Les crédits destinés à compenser les réductions de tarifs connaissent une assez forte progression, tant pour la R.A.T.P. que pour la S.N.C.F., s'élevant respectivement à 131,0 et 140,0 millions de francs.

- Les **subventions d'investissement aux transports collectifs en Ile-de-France** restent stables (+ 0,9 %) en autorisations de programme (718,6 millions de francs) ainsi qu'en crédits de paiement (+ 1,3 % à 605 millions de francs).

Ces crédits, complétés par les dotations prévues au compte d'affectation spéciale pour l'aménagement de l'Ile-de-France (290 millions de francs, de même qu'en 1993), s'inscrivent dans le cadre du contrat de plan conclu en mai 1989 entre l'Etat et la région Ile-de-France.

Ils permettront en 1994 la poursuite des opérations suivantes : prolongement de la ligne A du RER jusqu'à Cergy-le-Haut, liaisons Météor et Eole, ligne D du RER (jonction gare de Lyon-Châtelet), ainsi que la correspondance de la ligne C du RER avec Météor à la gare Massena. Ils financeront également la ligne 13 Saint-Denis-Université, le Trans-Val-de-Marne, la liaison Issy-Défense et la grande ceinture ouest.

3. La contribution de l'Etat aux transports collectifs de province

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 1994, 674 millions de francs d'autorisations de programme, soit une stabilité par rapport à 1993.

En revanche, les crédits de paiement sont en très forte diminution, à 423 millions de francs, soit une baisse d'un quart de la dotation de 1993.

La participation de l'Etat à la réalisation de métros et de tramways dans les grandes villes telles que Lille, Strasbourg, Rouen, Lyon

et Grenoble, s'élève à 614 millions de francs d'autorisations de programme (contre 602 millions de francs en 1993).

En revanche, 361 millions de francs sont demandés en crédits de paiement contre 441 millions de francs en 1993.

Par ailleurs, en autorisations de programme, 60 millions de francs (contre 70 en 1993) sont destinés à la politique contractuelle avec les collectivités locales, dont 22 millions en faveur des transports urbains (chiffre identique à 1993) et 38 millions en faveur des transports interurbains, soit une baisse sensible par rapport à 1993 (48 millions de francs).

4. Les crédits affectés aux voies navigables

Depuis l'adoption de l'article 124 de la loi de finances pour 1991, l'Etat ne conserve plus que des compétences résiduelles en matière de voies navigables (voies non reliées au réseau principal et voies gérées par les services annexes des ports autonomes maritimes).

Le réseau principal est géré par "Voies navigables de France", établissement public industriel et commercial.

Aussi l'essentiel de l'action de l'Etat consiste-t-il en une subvention à Voies navigables de France (64 % du budget) et à l'action économique en faveur de la batellerie (près du quart du budget).

Les moyens de paiement affectés aux voies navigables dans le projet de loi de finances pour 1994 atteignent un montant de 146,5 millions de francs, ce qui correspond à une diminution de 12,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

(en millions de francs)

	1993	1994	Evolution en %
Entretien (DO)	1,50	1,50	0,0
Aide à la batellerie (DO)	35,00	36,00	+ 2,8
Equipement des voies navigables et des ports fluviaux ..... CP	10,50	15,00	+ 42,8
AP	14,30	15,00	+ 4,9
Subvention à VNF ..... CP	120,50	94,00	- 22,0
AP	120,50	94,00	- 22,0
TOTAL DO + CP	**167,00**	**146,50**	**- 12,3**
DO + AP	**170,80**	**146,50**	**- 14,2**

- Les crédits destinés à l'entretien du réseau non concédé à V.N.F. sont maintenus à 1,5 million de francs.

- Le plan de soutien en faveur de la batellerie, déjà prolongé d'un an en 1993, est reconduit et reçoit une dotation de 36 millions de francs. Il est destiné à la modernisation du secteur et à la réduction des surcapacités.

- Une dotation de 15 millions de francs d'autorisations de programme est prévue pour la restauration des voies continuant à être gérées par l'Etat.

Enfin, la subvention d'investissement accordée à l'établissement public V.N.F. pour la restauration du réseau qui lui est confié diminue de 22 % mais demeure supérieure à celle de 1992 (89 millions de francs). Sa mission principale sera l'instruction puis les travaux de liaison à grand gabarit des bassins de la Seine et du Nord (Compiègne-Escaut).

5. Les autres crédits

- Les crédits affectés aux **régimes sociaux particuliers** passent de 931,60 à 924,50 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'Outremer.

- Les aides au développement de la productivité des transports de marchandises, qui sont notamment destinées au financement du développement du **transport combiné** (plateformes multimodales) sont maintenus à 55 millions de francs.

- Enfin, les crédits de recherche s'élèvent à 102,45 millions de francs d'autorisations de programme, en baisse de 7 %, dont 57,4 millions pour le Fonds d'aide à la recherche et à l'innovation dans les transports (F.A.R.I.T.). Un nouveau chapitre consacré au transport de marchandises est créé.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Les crédits affectés au budget des transports terrestres pour 1993 enregistrent une **progression de 6,1 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1993. Cette hausse n'est cependant que de 3,5 % par rapport à l'ensemble des crédits votés de 1993 (après loi de finances rectificative).

Cette progression s'explique principalement par la hausse de 6,9 % (soit un montant de près de 2,3 milliards de francs) des **concours versés par l'Etat à la S.N.C.F. liés au contrat de plan 1990-1994.**

La hausse de ces concours qui représentent plus de 80 % du budget des transports terrestres, est due pour l'essentiel à l'augmentation de 2.000 millions de francs de la contribution aux charges d'infrastructures et accessoirement à la progression de 400 millions de francs de la dotation à la caisse de retraites.

Cependant, l'augmentation de ces concours est moins forte qu'il ne'y paraît puisqu'il faut ajouter à la dotation perçue en 1993, 1.800 millions de francs provenant des recettes de privatisation. La progression réelle n'est donc que de 1,4 %.

2. La recherche des moyens de financement du **schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse,** indispensable à la modernisation des transports, à l'aménagement du territoire et à l'activité économique, intervient au sein d'une conjonction d'événements mettant la S.N.C.F. dans une **situation financière très difficile, voire dramatique,** créant une hypothèque sur les charges de l'Etat à cet égard.

D'une part, la mise au point définitive des projets s'accompagne de **surcoûts** par rapport au schéma initial, qui prévoyait 180 milliards de francs d'infrastructures et 30 milliards de francs de matériel roulant. Ainsi, les projets du T.G.V.-Est et du T.G.V. Méditerranée lancés le 21 septembre dernier, donnent respectivement lieu à des estimations en hausse de 3 milliards de francs (à 30 milliards de francs) par rapport au projet Essig et 8 milliards de francs (à 27,5 milliards de francs) par rapport au projet Querrien. Le taux de rentabilité de ces investissements est évalué par la S.N.C.F. à 8 % pour le T.G.V. Méditerranée,mais seulement 4,1 % pour le T.G.V.-Est.

D'autre part, la généralisation précipitée du système Socrate s'est ajoutée à la récession pour entraîner une **chute très sensible du trafic voyageurs** (- 5 % probablement en 1993, avec moins de 60 milliards de passagers/km par an). Cette mise en place se voulait concomitante de l'ouverture du T.G.V.-Nord afin probablement d'adapter le système de réservation à une nouvelle politique de modulation tarifaire. Cette baisse du trafic excède vraisemblablement celle qui aurait résulté de la seule conjoncture économique, le rail perdant à nouveau des parts du marché des voyages par rapport à la route,malgré des gains de rapidité accentués.

Enfin, la **dette considérable** de l'entreprise qui pourrait passer de 169 milliards de francs à 180 milliards de francs de la fin 1993 à la fin 1994 génère des frais financiers dont la croissance est beaucoup plus rapide que celle des concours de l'Etat au service annexe d'amortissement de la dette (en 1992, le service de la dette a crû de 25 % alors que l'aide de l'Etat est indexée sur les prix du P.I.B. On peut d'ailleurs s'étonner que ce poste ne croisse que de 0,1 % en 1994 alors que le Gouvernement prévoit une augmentation du prix du P.I.B. de 2 %.). La situation est telle que l'important effort de l'Etat (4,3 milliards de francs pour 1994) pour assainir le passif de la S.N.C.F. n'aura bientôt plus aucun impact sur la dégradation des finances de l'entreprise.

En 1993, la S.N.C.F. pourrait connaître un déficit supérieur à 8 milliards de francs contre 3 milliards de francs en 1992 et l'équilibre en 1991.

Les efforts de l'entreprise pour rationaliser ses structures et son fonctionnement ne devraient que faiblement entamer cette tendance (économie escomptée de 1 milliard de francs).

Dans la difficile situation économique d'aujourd'hui, cette situation est porteuse d'inquiétude car un accroissement de l'effort demandé à l'Etat et aux collectivités locales se profile, de même qu'une réduction des emplois et des investissements de la S.N.C.F.

C'est une véritable quadrature du cercle : comment une entreprise exsangue peut-elle financer d'importants travaux d'équipement ? Comment assainir cette situation financière sans dégrader davantage la conjoncture économique ?

Le Gouvernement tente aujourd'hui de restaurer l'image de la S.N.C.F. pour lui permettre de reconquérir des parts de marché, et négocie avec les partenaires européens et les institutions communautaires des moyens de financement à des projets qui intéressent toute l'Europe.

Ces deux voies sont des débuts de solution et doivent être encouragées.

3. Les indemnités compensatrices destinées au **fonctionnement des transports collectifs parisiens** sont augmentées de 7 % en ce qui concerne la R.A.T.P. et de 18 % en ce qui concerne la S.N.C.F.-banlieue, soit une augmentation totale de près de 386 millions de francs par rapport à 1993.

Il s'agit d'un retour en arrière complet par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, qui avait diminué ce poste de 391 millions de francs grâce au rendement escompté du déplafonnement du versement transport.

L'ensemble des contributions aux transports collectifs en Ile-de-France connaît une hausse sensible : 8,5 % à 5.254 millions de francs.

Cette augmentation importante se fait malgré l'hypothèse d'un alourdissement de la part de l'usager dans le financement du transport urbain : 3 points de hausse tarifaire au-dessus de l'inflation en 1994, après une hausse en termes réels proche de 4 points en 1992.

Il convient peut être de s'interroger, aussi souhaitable que soit cet ajustement vers la vérité des prix, sur le point de savoir jusqu'où il doit aller en période de difficultés économiques pour le plus grand nombre et d'engorgement du trafic routier en Ile-de-France.

4. Les investissements destinés aux **infrastructures de transports collectifs** sont poursuivis au niveau élevé atteint en loi de finances initiale pour 1993 (+ 42 % par rapport à 1992 en Ile-de-France et + 24 % en Province). Cependant, le décalage de l'effort entre la province et l'Ile-de-France reste croissant au détriment de la première. Le maintien de cette situation paraît de moins en moins justifié.

5. La diminution des crédits affectés aux **voies navigables** dans le projet de loi de finances pour 1993 s'inscrit dans le contexte de la mise en place de la réforme du financement des voies navigables qui a confié à l'établissement public "Voies navigables de France" l'ensemble des compétences afférentes à la gestion du réseau principal.

Pour apprécier l'effort global de la puissance publique en faveur des voies navigables, il convient désormais de prendre en compte, outre les ressources budgétaires, les ressources propres de l'établissement public V.N.F., qui peuvent être évaluées à un montant total de 638 millions de francs en 1994, en progression de 8 % par rapport à 1993, dont 465 millions de francs pour le produit de la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydrauliques et 65 millions de francs pour le produit des péages

institués à la charge des transporteurs de marchandises ou de passagers et des plaisanciers.

Le budget total de Voies navigables de France s'élève à 804,39 millions de francs. Il faut y remarquer la part croissante prise par les collectivités locales (72,4 millions de francs, soit + 41 % sur 1993).

Ces ressources permettront à l'établissement public "Voies navigables de France" de poursuivre en 1994 le financement du programme d'investissements précédemment engagé par l'Etat.

EQUIPEMENT, LOGEMENT ET TRANSPORTS

II. TRANSPORTS

2. Routes et 3. Sécurité routière

Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT

I. PRESENTATION DES CREDITS

A. LES CREDITS AFFECTES AUX ROUTES

Pour 1994, les dotations prévues au titre de la section "Routes" du budget des Transports s'élèvent à 7.559 millions de francs en moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement), en régression de 9,0 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1993. Par rapport aux crédits rectifiés de 1993, la diminution s'établit à - 30 %.

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 1994 est de 9.109 millions de francs, soit une augmentation de 6,9 % par rapport aux moyens d'engagement prévus par la loi de finances initiale pour 1993, mais une réduction de 12,7 % par rapport aux moyens d'engagement de la loi de finances rectificative, dont l'objectif était d'achever dans les délais les contrats Etat-régions 1989-1993.

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 1993 et par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993. (Il convient de rappeler que le développement du réseau autoroutier est pour sa part financé sur des ressources extrabudgétaires).

(en millions de francs)

	LFI 1993	LFR 1993	Crédits demandés pour 1994 *(1)*	Evolution en % *(2)*	
				1994/ LFI 1993	1994 LFR 1993
Autoroutes de liaison (crédits d'études)					
CP	30,0	30,0	30,0	0,0	0,0
AP	30,0	30,0	30,0	0,0	0,0
Développement du réseau routier					
DO+CP	5.593,9	8.051,4	4.767,0	- 24,8	- 40,8
DO+AP	5.799,5	7.606,1	6.217,4	+ 7,2	- 18,3
Entretien du réseau DO+CP	2.679,3	2.779,3	2.762,3	+ 3,1	- 0,6
DO+AP	2.693,8	2.793,8	2.861,9	+ 6,2	+ 2,4
Total des moyens de paiement DO+CP	**8.303,2**	**10.860,7**	**7.559,2**	**- 9,0**	**- 30,4**
Total des moyens d'engagement DO+AP	**8.523,30**	**10.429,9**	**9.109,3**	**+ 6,9**	**- 12,7**

1. Les changements de structure

Les principaux changements de structures sont les suivants (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) :

- transfert au ministère de l'intérieur des crédits d'investissement routier pour la Corse (- 35 millions de francs) ;

- transfert à la direction de la sécurité routière d'actions sur la circulation et infrastructures légères (- 45 millions de francs) ;

- transfert de la direction de la sécurité routière des travaux lourds de sécurité (+ 73 millions de francs).

Ces changements n'affectent pas sensiblement l'évolution de ce budget.

2. Le développement du réseau routier

Hors autoroutes, les crédits inscrits à cet effet recouvrent deux masses d'importance très inégale :

• Les moyens de fonctionnement (dépenses ordinaires) des trois services d'études techniques passent de 38,92 millions de francs en 1993 à 27,71 millions en 1994, soit une diminution de 29 % qui s'explique surtout par le transfert du Centre d'études des transports urbains (CETUR) au budget de l'urbanisme et des services communs (l'augmentation est de 1,5 % à structure constante).

• L'enveloppe du programme d'investissement routier atteint, en 1994, 4.739,27 millions de francs en crédits de paiement (- 14,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993) et 6.192,6 millions en autorisations de programme, ce qui représente une progression de 7,2 %, par rapport aux dotations initiales de 1993, mais une réduction de 18,3 % par rapport à la loi de finances rectificative.

Le tableau suivant décrit l'évolution de la ventilation des autorisations de programme entre les différents programmes d'investissements routiers.

Répartition des investissements routiers

(en millions de francs)

	LFI 1993	LFI 1993 + LFR 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %	
				1994/ LFI 1993	1994/ LFR 1993
Contrats Etat-régions	4.267,8	6.067,80	4.418,0	+ 3,5	- 27,2
RN7 + RN9 + RN20	1.237,0 (1)	1.237,0	1.508,0	+ 21,9	+ 21,9
Programme général et villes nouvelles	258,8	267,0	266,6	+ 3,0	- 0,2
Total Investissements routiers	**5.763,6**	**7.571,8**	**6.192,6**	**+ 7,4**	**- 18,3**

(1) 300 millions de francs d'AP ont été ouverts dans le collectif de fin d'année 1992.

• **Les contrats de plan Etat-régions** bénéficient en 1994 d'une dotation globale de 4.418 millions de francs d'autorisations de programme pour la période 1994-1998, ce qui ne correspond probablement pas au cinquième des futurs contrats. En effet, la part de l'Etat pour le XIe plan croît globalement de 32 % (tous secteurs confondus), alors que cette ligne ne progresse que de 3,5 %.

Les importants crédits supplémentaires dégagés par la loi de finances rectificative devraient permettre d'honorer les contrats de la période 1989-1993 à hauteur de 96,8 % (soit 22 milliards de francs 1989). Aucune région ne serait favorisée ou défavorisée, les taux allant de 95,5 % à 98,2 %. Seuls les volets Tarentaise (achevé en 1991) et Transmanche seraient totalement couverts.

Les contrats de plan de la période1994-1998 ne sont pour l'instant qu'au stade des objectifs généraux, au nombre de quatre :

- intégration européenne du territoire,

- maillage régional et interrégional,

- amélioration des déplacements urbains

- valorisation du réseau et développement de sa cohérence.

Malgré leur généralité, ces objectifs peuvent entraîner des conséquences précises quant à la réalisation de certains chantiers. Ainsi, le premier objectif comprend les accès européens que sont les tunnels Transmanche, du Fréjus, du Puymorens, du Somport et de Tende.

• **Les grands programmes de désenclavement du Massif central** : la modernisation en autoroutes hors péage de la RN9 (A 75 Clermont-Ferrand/Béziers) et de la RN 20 (A 20 Vierzon-Brive), ainsi que le programme d'aménagement spécial de la RN7 (Cosne-Nevers) reçoivent en 1994 une dotation de 1.508 millions de francs d'autorisations de programme (à comparer aux 1.537 millions de francs représentant la somme du collectif de fin d'année 1992 et de la LFI 1993). L'objectif demeure celui d'un achèvement complet de ces programmes d'ici 1996.

3. L'entretien du réseau routier

Les crédits affectés à l'entretien du réseau sont maintenus proches du niveau de la loi de finances rectificative 1993 ou de la loi de finances initiale 1992 (2.798 millions de francs en moyens de paiement) regroupant 2.759,4 millions de francs en moyens de paiement et 2.859,0 millions de francs en moyens d'engagement. Ils augmentent respectivement de 3,1 % et de 6,2 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1993.

Crédits d'entretien du réseau routier

(en millions de francs)

	LFI 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %
Réhabilitation et renforcement			
CP	194,4	182,8	- 6,0
AP	151,5	215,4	+ 42,1
Renforcement des ouvrages d'art			
CP	210,0	218,0	+ 3,8
AP	230,6	230,6	0,0
Entretien, viabilité hivernale et moyens des parcs			
DO + CP	2.274,7	2.361,5	+ 3,8
DO + AP	2.311,7	2.415,9	+ 4,5
Total des moyens de paiement DO + CP	**2.679,1**	**2.762,3**	**+ 3,1**
Total des moyens d'engagement DO + AP	**2.693,8**	**2.861,9**	**+ 6,2**

• Les crédits destinés aux actions de renforcement des chaussées (mise hors gel) et de réhabilitation reculent de 6 % en crédits de paiement et augmentent de 42,2 % en autorisations de programme par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1993.

Ces crédits sont notamment destinés à la mise à niveau des autoroutes urbaines vétustes.

• Les autres programmes d'entretien des chaussées, des équipements et de renforcement des ouvrages d'art bénéficient d'une augmentation des moyens d'engagement initialement prévus pour 1993, avec une enveloppe globale de 2.646,4 millions de francs (+ 4,1 %), et aussi des moyens de paiement, qui s'élèvent à un montant total de 2.579,5 millions de francs.

4. Le développement du réseau autoroutier

S'agissant des autoroutes, seule figure au budget une dotation de 30 millions de francs en autorisations de programme maintenue à son niveau de 1993, 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. Leur politique tarifaire et leur capacité d'emprunt restent cependant entièrement maîtrisées par l'Etat.

Le schéma directeur routier national approuvé par un décret du 1er avril 1992 prévoit l'adjonction de 940 kilomètres d'autoroutes supplémentaires par rapport au précédent schéma, l'objectif étant d'assurer désormais en 10 ans l'engagement de la totalité du programme (initialement, le délai fixé était de 15 ans à compter de 1992).

En 1993, 290 kilomètres de liaisons concédées nouvelles ont été engagés (contre 236 en 1992) et 107 kilomètres mis en service ; notamment l'A 5 entre Melun et Sens (56 kilomètres) et l'A 46 entre Ternay et Saint-Priest (22 kilomètres).

En 1994, est prévue notamment la mise en service des sections suivantes : l'A 16 d'Amiens à l'Isle-Adam (106 kilomètres), l'A 5 de Sens à Troyes (66 kilomètres) et l'A 83 de Montaigu à Sainte-Hermine (53 kilomètres). Au total, 286 kilomètres doivent être mis en service.

Le programme de lancement pour 1994 doit être arrêté par le Conseil de direction du Fonds de développement économique et social (FDES) avant la fin de l'année.

B - LES CREDITS AFFECTES A LA SECURITE ROUTIERE

Pour 1994, les moyens de paiement destinés aux actions conduites en matière de sécurité routière s'élèvent à 534,88 millions de francs, contre 758,5 millions de francs en 1993. Ils connaissent donc une régression de 29,5 % en francs courants.

Toutefois, cette évolution est liée aux changements de structures de ce budget, dont les deux principales sont (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) :

- le transfert des emplois d'inspecteurs du permis de conduire à la section "urbanisme et services communs" (Titre III : - 160,5 millions de francs) ;

- le transfert des programmes d'aménagement de sécurité des infrastructures à la direction des routes (Titre V : - 73 millions de francs).

A structure constante, les moyens de paiement ne diminuent que de 0,7 %. Les autorisations de programme augmentent même de 11 %, à 256,6 millions de francs.

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses :

(en millions de francs)

	Crédits votés pour1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %
Dépenses ordinaires (D.O.)			
Titre III : Moyens des services	366,09	287,25	- 21, 5
Titre IV : Actions d'incitation	21,10	2,00	- 90,5
Total dépenses ordinaires	**387,19**	**289,25**	**- 25,3**
Dépenses en capital (C.P.) Titre V : Investissements, études et expérimentations	371,27	245,62	- 33,8
Total des moyens de paiement (D.O. + C.P.)	**758,46**	**534,88**	**- 29,5**
Autorisations de programme (Titre V)	394,27	256,62	- 35,0
Total des moyens d'engagement (D.O. + A.P.)	**781,46**	**545,87**	**- 30,2**

1. Les moyens des services (Titre III)

Les crédits du Titre III regroupent 287,25 millions de francs pour 1994, ce qui correspond à une régression de 21,5 % par rapport à 1993.

Cette évolution est due au transfert du personnel des examens du permis de conduire. A structure constante, ce poste progresse de 39,4 %, essentiellement grâce à :

- la création de deux chapitres de développement de projets et fonctionnement informatiques (+ 28,5 millions de francs) ;

- une mesure nouvelle de 50,6 millions de francs concernant le fonctionnement et la maintenance des moyens d'exploitation et d'alerte (augmentation partiellement liée aux transferts de compétence entre la direction des routes et celle de la sécurité routière) ;

- l'augmentation des dépenses relatives au délégué interministériel à la sécurité routière, de 4,7 millions de francs, notamment par suite du regroupement sur ce chapitre des actions locales de sécurité routière (+ 8 millions de francs) alors que les actions interministérielles régressent (- 3,3 millions de francs).

2. Les crédits d'incitation (Titre IV)

Les crédits d'incitation en matière de sécurité routière prévus pour 1994 sont de 2 millions de francs, ce qui correspond à une diminution de 90,5 % par rapport à 1993.

Il s'agit d'une évolution structurelle :

- Les crédits propres des contrats de programmes locaux de sécurité routière disparaissent (19 millions de francs en 1993) et se retrouvent fondus avec la ligne de crédit des préfets destinés au financement des actions locales de sécurité routière (plans départementaux d'actions de sécurité routière : PDASR). **Les crédits d'actions locales sont donc diminués globalement de 9 millions de francs** (32 millions de francs contre 41 millions de francs en 1993).

- Le montant des subventions versées aux associations contribuant à la prévention des accidents est maintenu à 2 millions de francs.

3. Les crédits d'investissement (Titre V)

Les crédits de paiement consacrés aux investissements, équipements, études et expérimentations en matière de sécurité routière, qui atteignent un montant de 245,6 millions de francs, subissent une forte réduction par rapport à leur niveau de 1993 (- 43,9 %).

Cependant, un abondement de 150 millions de francs des actions de sécurité et de circulation avait été réalisé par la loi de finances rectificative, dont 50 millions de francs devraient être utilisés en 1994. Et un transfert de 73 millions de francs concernant les programmes d'aménagement de sécurité au budget des routes est opéré.

Les autorisations de programme demandées pour 1994 s'élèvent à 256,6 millions de francs (- 34,9 %). Elles se décomposent comme suit :

- actions de sécurité et de circulation : 233,7 millions de francs (dont 222,9 millions pour l'aménagement des routes nationales en vue d'améliorer la circulation routière) ;

- études et expérimentations : 22,9 millions de francs.

Concernant les actions de sécurité, la priorité est donnée aux petits aménagements d'initiative locale, les travaux lourds étant désormais de la compétence de la direction des routes.

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) et "Coraly" (région lyonnaise).

- la poursuite des projets européens mettant en oeuvre de nouvelles technologies dans le domaine de la gestion du trafic et de l'information routière ("Melyssa", "Pleïades", "Cities") auxquels 185 millions de francs devraient être consacrés en 1994 contre 169 millions de francs en 1993.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LE BUDGET DES ROUTES

1. En ce qui concerne les investissements dans le **développement du réseau routier** votre rapporteur salue l'effort, appelé de ses voeux, qui a été réalisé par la loi de finances rectificative, et qui permettra un taux d'achèvement des contrats satisfaisant à la fin de 1993 : 97 %. L'Etat honorera ainsi sa parole, et votre rapporteur s'en félicite.

En revanche, votre rapporteur s'inquiète de la part prise par les investissements routiers dans le XIe plan 1994-1998. En effet, si on estime les autorisations de programmes ouvertes en loi de finances initiale au cinquième de ces contrats (4,4 milliards de francs), l'enveloppe globale du secteur routier ne serait que de 22 milliards de francs 1993 contre 26 milliards de francs 1993 lors du Xe plan, alors même que l'effort de l'Etat destiné aux contrats de plan augmente de 32 % à 67,5 milliards de francs.

Votre rapporteur prend néamoins acte de l'effort particulier qui devrait être fait en faveur de la RN 88, de la rocade des estuaires et de la route centre Europe-Atlantique (RCEA). L'Etat devrait y consacrer 1,65 milliard de francs sur la période.

Enfin, votre rapporteur remarque que l'achèvement des programmes spéciaux hors contrat A 20, A 75 et RN 7 devient de plus en plus improbable à horizon 1996, l'augmentation des crédits qui leur sont alloués, quoique non négligeable, étant insuffisante.

2. S'agissant de **l'entretien du réseau routier**, votre rapporteur observe avec satisfaction la remontée de 3 % des crédits, qui sont pratiquement maintenus au niveau atteint en loi de finances rectificative.

Cependant, il serait nécessaire que cette année 1994 marque une véritable inflexion, et que l'on assiste à une remontée de ces crédits, qui ont baissé de 33 % depuis 1988.

En effet, les efforts d'entretien ne sont plus depuis plusieurs années en rapport avec la croissance du trafic et de celle de la surface du réseau. Depuis 1980, les crédits d'entretien proprement dit ont baissé de 3 %, ceux de la réhabilitation et des renforcements de 63 %, tandis que le trafic augmentait de 37 % et la surface du réseau de 18 %.

15 % du réseau national sont en très mauvais état, et nécessiteraient 12 milliards de francs de travaux.

3. S'agissant du **développement du réseau autoroutier** votre rapporteur constate la volonté de l'Etat de se désengager tout en souhaitant une accélération des programmes.

D'un côté, les sociétés d'autoroutes devront rembourser à l'Etat 4 milliards de francs d'avances consenties par anticipation, ce qui va réduire leur capacité d'autofinancement.

De l'autre, le Premier Ministre a annoncé une augmentation du volume d'emprunt autorisé de ces sociétés, qui passerait à 14 milliards de francs par an dans les dix ans à venir.

Ceci signifie que les autoroutes devront trouver leur financement sur les marchés en 1994.

Votre rapporteur considère que le désengagement de l'Etat doit s'accompagner d'un moindre interventionnisme de sa part dans la fixation des tarifs de péage, dont le rôle devrait être redéfini.

4. Votre rapporteur a souhaité, cette année, faire le point sur **les liaisons France-Espagne et les infrastructures trans-pyrénéennes.**

Il s'est dans ce but, rendu dans les départements des Pyrénées-Atlantiques, de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales afin de contrôler sur place l'emploi des fonds de l'Etat pour la réalisation des deux nouvelles voies longitudinales européennes :

- E 7 Bordeaux-Pau-Saragosse par le tunnel du col du Somport actuellement en projet,

- E 9 Toulouse-Foix-Barcelone par le tunnel du col de Puymorens actuellement en travaux.

Par ailleurs, votre rapporteur s'est intéressé en complément de la desserte de l'Espagne par le col du Puymorens, aux liaisons routières propres au département des Pyrénées-Orientales, à savoir la traversée de la Cerdagne par la route nationale 116 et la route nationale côtière 114, notamment les travaux du contournement de Collioures et Port-Vendres par le viaduc du Douy et le tunnel d'En-Raxat.

S'agissant du projet E 7, votre rapporteur a observé que cette liaison était généralement conçue côté français comme devant avoir une utilité interrégionale davantage que comme une alternative au passage par Hendaye. Cette conception ne semble pas prévaloir côté Espagnol où les efforts déjà accomplis sont importants.

Il en est de même des liaisons proprement interrégionales telles que la RN 125 à Saint Béat, où les travaux côté espagnol sont plus avancés que côté français

S'agissant du projet E 9, votre rapporteur a constaté le bon avancement des travaux du col du Puymorens, dont l'objectif est de délester le passage par le col du Perthus. Cependant, les projets actuels pour le débouché du tunnel ne paraissent pas de nature à permettre un gain de temps très significatif sur l'axe Toulouse-Barcelone par rapport à la traversée du Perthus. Sur place, votre rapporteur s'est inquiété de la desserte locale, afin que les nouvelles voies ne fassent pas seulement des Pyrénées un lieu de passage, mais aussi contribuent au développement local. C'est ainsi qu'il s'est vu confirmer que le noeud routier de Bourg-Madame, permettant d'améliorer la desserte de la Cerdagne depuis la RN 20 (RN 116) figurait aux priorités du contrat Etat-Languedoc-Roussillon pour 1994-1998 et qu'il a pu constater la qualité et le respect des délais des travaux de la route côtière RN 114.

5. Enfin votre rapporteur craint que le volume des investissements en infrastructures routières **d'Ile-de-France** ne se dégrade assez fortement au cours du XIème plan.

En effet, pour des raisons légitimes d'aménagement du territoire, l'enveloppe destinée aux routes de la région devrait être en baisse sensible (8 milliards de francs contre 12 dans la précédente période). La rocade A 86 devrait être en conséquence le seul projet véritablement mené à bien.

Seul un recours généralisé à la concession parait de nature à résoudre le problème du financement des axes principaux de la région. Il faudra cependant admettre la nécessité du péage.

S'agissant de l'entretien, votre rapporteur souligne l'urgence de la réfection des vieilles autoroutes urbaines en béton, actuellement en voie de délabrement.

B. LE BUDGET DE LA SECURITE ROUTIERE

1. Votre rapporteur tient tout d'abord à exprimer **sa plus vive indignation face à la remontée de l'insécurité routière** observable depuis le mois de mai. Les dernières statistiques, connues pour le mois de septembre, font ainsi état de 780 morts (+ 2 % par rapport à septembre 1992), montrant que ce recul de la sécurité routière, qu'on pouvait croire lié à la période de vacances, pourrait avoir des causes plus profondes. Le rythme annuel des tués sur route excède à nouveau les 9.000 morts (9.140 de septembre 1992 à septembre 1993)

De ce point de vue, l'effet purement psychologique du permis à points semble s'être dissipé, alors qu'une amélioration continue de la situation était observée de son entrée en vigueur jusqu'au mois d'avril 1993.

Des mesures vigoureuses doivent être prises afin que cette situation ne soit que passagère et que la tendance antérieure soit rétablie.

2. Le département des Pyrénées-Orientales connaît la même tendance que le reste du pays, avec néanmoins une remontée beaucoup plus sensible de l'insécurité depuis le mois de mai que dans le reste du pays. Le tourisme d'été ne paraît pas en cause, l'augmentation des accidents en juillet et août étant sans rapport de proportion avec celle du trafic à cette période.

Avec 6 % des tués du pays contre 3,7 % de la population et 3,9 % du parc automobile, les Pyrénées-Orientales apparaissent comme un département particulièrement dangereux, essentiellement à cause du mauvais comportement des conducteurs.

A cet égard, les campagnes de communication de l'Etat, dont les crédits sont passés de 1,8 million de francs en 1988 à 0,15 million de francs en 1993, paraissent insuffisantes.

Votre rapporteur a constaté une tendance analogue dans le département de l'Ariège, où les résultats sont moins bons que la moyenne nationale. En revanche, les Pyrénées-Atlantiques paraissent plutôt moins dangereuses que le reste du pays.

3. Dans ce contexte, **l'évolution du budget de la sécurité routière** est difficile à interpréter compte tenu des importantes variations de structures dont il fait l'objet. Si on tient compte des annulations de crédits intervenus en 1993, il augmente de 19 % en moyens d'engagement et de 7 % en moyens de paiement. Telle est la présentation du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme.

Si on compare avec la loi de finances initiale, les moyens de paiement stagnent (- 0,7 %), et sont même réduits de 16,5 % par rapport à la loi de finances rectificative 1993.

Cependant, sur 150 millions de francs de crédits de paiement ouverts par cette loi, 50 millions de francs sont reportés sur 1994 (chapitre 53-48 -sécurité et circulation routières).

Votre rapporteur rappelle à ce sujet que le montant des crédits n'est pas en ce domaine proportionnel à l'efficacité de l'action. La voie normative, ainsi que les crédits de la police et de la gendarmerie ont également une grande importance.

Par ailleurs, les dépenses de personnel transférées à la section Urbanisme et Services Communs, qui correspondent aux services du permis de conduire, restent stables à 162 millions de francs. Ceci signifie une légère réduction en volume des moyens alloués aux examens (13 emplois d'inspecteurs sont supprimés, sur un effectif initial de 897). La raison principale de cette réduction paraît être la traduction de la baisse du nombre de candidats aux examens du permis de conduire.

4. Pour 1994, le Gouvernement s'oriente vers **deux priorités** :

- la politique d'exploitation routière, tendant à améliorer la gestion de la circulation ;

- le renouvellement de l'effort de sécurité, sur trois points :

  • le contrôle technique des infrastructures, expérimenté en 1994.

  • les campagnes de sensibilisation pour un meilleur comportement.

  • priviliégier la conduite accompagnée dès 16 ans comme mode normal d'apprentissage de la conduite.

Cette dernière orientation paraît la plus prometteuse.

Enfin, un effort nouveau, particulièrement nécessaire, devrait porter sur les motocyclistes et les jeunes.

Votre rapporteur encourage ces efforts, qui lui paraissent aller dans le bon sens.

5. Enfin, votre rapporteur estime que l'action de l'Etat en 1994 devra donner un nouveau souffle à la politique de sécurité routière, très efficace dans la période récente grâce à quelques innovations majeures : le permis à points, le contrôle technique obligatoire, la limitation de vitesse à 50 km/heure en ville.

Peut être serait-il nécessaire, dans la perspective d'une harmonisation européenne, de réduire le taux plafond d'alcoolémie actuellement toléré (0,80 g/l de sang).

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II - TRANSPORTS

4 - Transport aérien

Rapporteur spécial : Ernest CARTIGNY

Les crédits *"transport aérien"*, qui sont dans leur quasi totalité des crédits de soutien à la construction aéronautique, se montent à 2.389,3 millions de francs en 1994, en diminution de 9 %. Encore faut-il observer que cette évolution est, dans l'ensemble, conforme au développement des programmes aéronautiques : la plupart des programmes ont atteint *"un rythme de croisière"*, et font par conséquent moins appel aux avances remboursables que pendant la période de lancement.

1. Le contexte

a) Le contexte économique

L'année 1992 a vu se poursuivre l'adaptation de l'industrie aéronautique à la crise traversée par le transport aérien : du début de l'année 1990 au commencement de l'année 1993, les membres de l'I.A.T.A. ont enregistré plus de 75 milliards de francs de pertes nettes. En raison de cette situation, de nombreux transporteurs annulent ou diffèrent leurs commandes passées à la fin des années quatre vingt ;

- les livraisons d'avions de transports ont diminué de 7,8 % en nombre par rapport à 1991 ;

- 134 annulations ont été enregistrées durant l'année 1992 contre 135 en 1991 ;

- les 100.000 suppressions d'emplois en 1992 viennent s'ajouter aux 100.000 suppressessions de 1991.

Le bilan des trois premiers avionneurs traduit cette situation de manière significative : le carnet de commandes des trois avionneurs, au 31 décembre 1992, a diminué en valeur de 10 % pour Boeing, de 6,7 % pour AIRBUS INDUSTRIE et de 25,6 % pour MC DONNEL DOUGLAS.

Cette situation perdure en 1993.

b) Le contexte juridique

L'accord du 17 juillet 1992, applicable aux seuls avions de plus de 100 places, a permis à l'Europe de faire reconnaître par les Etats-Unis la légalité du système d'avances remboursables avec partage du risque qui a permis à Airbus de se développer. En échange l'Europe a dû accepter une limitation de ces soutiens à 33 % des coûts totaux de développement des programmes et des conditions de remboursement plus strictes que celles en vigueur auparavant.

L'accord a instauré un système de contrôle des soutiens indirects, c'est-à-dire des aides apportées à la recherche. Celles-ci doivent être limitées à 3 % du chiffre d'affaires civil d'une des parties ou à 4 % de celui d'un industriel concerné. Mais les termes de l'accord précisent que ne sont pris en compte dans le calcul de ces soutiens que les bénéfices identifiables pour les industriels permettant une réduction des coûts de la recherche et des équipements de production. Une lecture littérale mais partielle a conduit les américains, à ce jour, à en détourner l'application. Ils ont communiqué à la Commission des Communautés, au titre de la transparence des informations prévues par l'accord, des données qui tendent à prouver que l'important budget de la N.A.S.A. n'a eu aucune retombée commerciale pour les industriels américains, de juillet 1992 à juillet 1993. La Communauté Européenne a l'intention, d'éclaircir ce problème. Il s'agit d'un véritable détournement de la philosophie de l'accord, même si les Etats-Unis se déclarent prêts à en maintenir l'application.

Les difficultés rencontrés pour contrôler les aides américaines à la recherche, et les risques qui pèsent sur les avances remboursables, dont les conditions d'octroi sont désormais très contraignantes, incitent à rechercher une augmentation très substantielle des aides à la recherche. Ce choix est indispensable pour maintenir en Europe, une industrie aéronautique de haut niveau capable de lutter avec l'industrie américaine.

2. Les crédits

Cette nécessité de basculer le soutien de l'Etat des avances directes aux programmes aux avances en amont a été plutôt convenablement prise en compte dans le budget 1994, avec notamment des crédits de recherche à hauteur de 461 millions de francs, soit près de 20 % des crédits de construction aéronautique.

Crédits du transport aérien 1993

(en millions de francs)

Titres	Nature des crédits	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
		1993	1994	Variation 1994/1993	1993	1994	Variation 1994/1993
Titre III	Subvention au BAAC	305,5	265	- 13,2 %	-	-	-
Titre V	Programmes aéronautiques	2.266,7	2.070,4	- 8,6 %	2.253,3	2.206,5	- 2,3 %
Titre VI	Subventions	55	54,3	- 1,2 %	55	54	- 1,2 %
TOTAL		**2.627,2**	**2.329,3**	**- 9 %**	**2.308,3**	**2.260,5**	**- 1,8 %**

Avances remboursables accordées aux principaux programmes aéronautiques (sélection)

Autorisations de programme

(en millions de francs)

	Montant 1993	Montant 1994	Part dans le total
Falcon 2 000	130	90	4,1 %
Recherche de base	30	150	6,8 %
Développement technologique avions	160	231	10,5 %
A 330/340	838	893	40,5 %
P.A.T. plan d'action technologique moteurs	70	80	3,6 %
CFM 56	208	45,5	2 %
GE 90	620	540	24,6 %
TOTAL	**2.237**	**2.195,5**	**100 %**

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II - TRANSPORTS

5 - Météorologie

Rapporteur spécial : Ernest CARTIGNY

Crédits de météorologie 1994

		Part dans le total	Evolution 1994/1993
Subvention de fonctionnement ..	826,8	71,5 %	ns
Subvention recherche	82	7,1 %	ns
Sous-total fonctionnement	**908,8**	**78,6 %**	ns
Investissement	248,2	21,4 %	ns
**TOTAL	1.157	100 %	ns

Les crédits de météorologie se montent à 1.157 millions de francs.

La transformation des services de météo en établissement public administratif conduit à une présentation des comptes totalement différente des années précédentes et ne permet pas d'établir une comparaison significative. Les crédits de fonctionnement ne sont plus détaillés par poste, mais sont seulement divisés en deux catégories :

- subvention et fonctionnement "hors recherche" - l'établissement comporte 3.578 emplois ;

- subvention de recherche. Le soutien du programme Meteostat représente près de 200 millions de francs

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

III - TOURISME

Rapporteur spécial : M. Pierre CROZE

Les crédits demandés au titre du budget du Tourisme atteignent, pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 378,06 millions de francs, soit, en francs courants **une diminution :**

- **de 12,19 % par rapport au budget voté de 1993 ;**
- **de 1,73 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.**

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation 1993/1994 en %
Dépenses ordinaires	389,03	357,06	- 8,22 %
Dépenses en capital			
Autorisations de programme	91,5	70	- 23,50 %
Crédits de paiement	41,5	21	- 49,40 %
Total (Crédits de paiement)	430,53	378,06	- 12,19 %

I - PRESENTATION DES CREDITS

A. LES GRANDES MASSES FINANCIERES DU BUDGET DU TOURISME POUR 1994

1. Les dépenses ordinaires

Dépenses ordinaires : 357,06 millions de francs
(-8,22 % par rapport au budget de voté de 1993)

Titre III : 130,04 millions de francs (-33,17 %)

Titre IV : 227,02 millions de francs (+ 16,75 %)

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS POUR 1994

(millions de francs)

Economies budgétaires transferts de crédits		Mesures nouvelles positives	
Titre III		Titre III	
Révision des services votés	- 14,70	Mesures intéressant la situation des personnels	+ 1,5
Non reconduction de crédits	- 2,24		
		Développement de nouveaux projets informatiques	+ 0,3
Modification des structures gouvernementales	- 2,8		
Transferts de crédits de promotion du tourisme français à l'étranger (Cf titre IV)	- 47,02		
Titre IV		Titre IV	
Révision des services votés	- 49,59	Actions prioritaires en matière de formation, de promotion, de contrats de plan et de fonds d"intervention touristique non contractualisé	+ 35,14
		Regroupement des crédits de promotion du tourisme français à l'étranger (Cf titre III)	+ 47,02

L'évolution constatée des dotations du titre III (moyens de fonctionnement des services) et du titre IV (interventions publiques) s'explique principalement par :

- la contribution du budget du tourisme à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat ;
- la modification des structures gouvernementales ;
- le transfert, au profit de Maison de la France (Titre IV), de l'ensemble des crédits des services du tourisme français à l'étranger (titre III) ;
- **la définition d'une action prioritaire en faveur de la formation, de la promotion des produits touristiques, des contrats de plan et du fonds d'intervention touristique contractualisé (mesure nouvelle de 35,15 millions de francs)**

a) La contribution du budget du Tourisme à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat qui prend principalement la forme, soit d'une révision des services votés (-64,3 millions de francs pour l'ensemble des dépenses ordinaires), soit de la non reconduction de certains crédits inscrits en 1993 (- 2,24 millions de francs au titre III).

Les principales manifestations concrètes de cette contribution sont :

- la suppression de deux emplois, dont un emploi d'administration centrale (agent contractuel de 1ère catégorie) et un emploi de secrétaire bilingue dans les bureaux du tourisme français à l'étranger ;

- la diminution des crédits de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés ;

- la réduction des moyens d'intervention inscrits au chapitre 44-01 (Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif) affectant notamment les actions à caractère social (article 21 : -4,4 millions de francs) ou économique (article 31 : -1,4 million de francs).

b) La modification des structures gouvernementales (1), la suppression des moyens précédemment prévus au titre du ministre délégué au tourisme et de son cabinet entrainant une diminution de 2,74 millions de francs des **crédits d'administration centrale** inscrits au titre III.

c) Le transfert, au profit de Maison de la France (Titre IV - chapitre 44-01 article 45), de l'ensemble des crédits des services du tourisme

1. Décret du 30 mars 1993 relatif à la composition du Gouvernement

français à l'étranger antérieurement inscrits au titre III, soit un total de 47,02 millions de francs.

d) La définition d'une action prioritaire en faveur de la formation, de la promotion des produits touristiques, des contrats de plan et du fonds d'intervention touristique non contractualisé, se traduisant par **une mesure nouvelle de 35,15 millions de francs** au chapitre 44-01 (Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif). Cette action doit notamment accompagner la mise en oeuvre des mesures prises ou envisagées en faveur de la petite hôtellerie familiale et indépendante.

Compte tenu, par ailleurs, de la révision des services votés et du transfert, en provenance du titre III, des crédits de fonctionnement des services du tourisme français à l'étranger, **la dotation totale du chapitre 44-01 passe ainsi de 194,45 millions de francs en 1993 à 227,02 millions de francs en 1994.**

Enfin, il convient de noter une modification de la nomenclature de ce même chapitre 44-01 qui, bien que sans incidence sur la dotation globale, a pour objet d'individualiser les crédits affectés, d'une part, aux actions internationales (article 15) et, d'autre part, au groupement d'intérêt public "Agence française de l'ingéniérie touristique" (article 75). Les dotations correspondantes s'établissent respectivement à 300.000 francs et à 17 millions de francs.

2. Les dépenses en capital

Dépenses en capital :

Autorisations de programme : **70 millions de francs**

(-23,5% par rapport au budget voté de 1993)

Crédits de paiement : **21 millions de francs** (-49,4 %)

Les dépenses en capital du budget tourisme relèvent intégralement de l'**action en faveur des équipements touristiques (Action 04 - Titre VI).**

En effet, depuis la loi de finances pour 1992, les crédits auparavant inscrits au titre V (Investissements réalisés par l'Etat) sont directement affectés au titre VI.

Les évolutions constatées en ce domaine s'expliquent par :

- **l'annulation de tous les services votés au titre des crédits de paiement,** ces derniers ne bénéficiant que d'une mesure nouvelle de 21 millions de francs (contre une dotation de 41,5 millions de francs dans le budget voté de 1993) ;

- la contraction des autorisations de programme ouvertes au titre des subventions aux équipements touristiques (chapitre 66-01 : -46,83%) ;

- la progression des autorisations de programme relatives au Fonds d'intervention touristique (chapitre 66-03 : +28,07%).

B. LES ACTIONS BUDGETAIRES

(en francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation 1993/1994 (en %)
Administration centrale	86 263 424	75 164 970	-12,87%
Services déconcentrés et services d'études et d'aménagement touristique	25 956 100	24 869 697	-4,19%
Promotion et actions d'intérêt touristique	276 814 633	257 030 133	-7,15%
Equipements touristiques A.P. C.P.	 91 500 000 41 500 000	 70 000 000 21 000 000	 -23,50% -49,40%

L'évolution constatée des dotations des différentes actions du budget du tourisme a pour causes principales :

1°) La révision des services votés, qui se répartit de la manière suivante :

(millions de francs)

Actions budgétaires	Révision des services votés
01 - Administration centrale	- 8,04
02 - Services déconcentrés	- 1,02
03 - Promotions et actions d'intérêt touristique	- 55,23
04 - Equipements touristiques	---

2°) La priorité accordée à la promotion et aux actions d'intérêt touristiques (03) qui, en dépit de l'importance de la révision des services votés susmentionnée, se traduit notamment par :

- une mesure nouvelle de 35,15 millions de francs destinée au financement d'actions de formation, de promotion, et du Fonds d'intervention touristique non contractualisé ;

- le renforcement des moyens de Maison de la France qui, outre une mesure nouvelle de 17,26 millions de francs, bénéficie du regroupement de l'ensemble des crédits de fonctionnement des services du tourisme français à l'étranger antérieurement inscrits au titre III. **Au total, la dotation budgétaire de Maison de la France atteint ainsi 142,01 millions de francs pour 1994, contre 102,63 millions de francs en 1993.**

3°) l'annulation, déjà précédemment évoquée, de tous les services votés au titre des crédits de paiement de l'action 04 - Equipements touristiques, ces derniers ne bénéficiant que d'une mesure nouvelle de 21 millions de francs (contre une dotation de 41,5 millions de francs dans le budget voté de 1993).

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le tourisme français à l'épreuve de la crise

Comme la plupart des autres secteurs, le tourisme français est affecté par l'évolution défavorable de l'activité économique.

En 1992, les recettes du poste "voyages" de la balance des paiements avaient atteint près de 132 milliards de francs, soit une augmentation de + 9,1 % par rapport à 1991.

Or, de janvier à juin 1993, les recettes touristiques de la France, soit 56,4 milliards de francs, sont en baisse de 7,5 % par rapport à la même période en 1992.

Selon les dernières prévisions officielles disponibles, le solde du poste "voyages" de notre balance des paiements pourrait ainsi s'établir entre 54 et 58 milliards de francs en 1993, contre 58,4 milliards de francs en 1992.

Il convient toutefois de souligner que ces évolutions défavorables affectent principalement la clientèle des pays européens ayant récemment procédé à la dévaluation de leur monnaie (Grande-Bretagne, Italie, Espagne).

En revanche, les recettes en provenance des autres pays se maintiennent au niveau constaté en 1992.

Le tourisme français ne pouvait échapper au ralentissement général de l'activité économique.

Toutefois, et en dépit de ce contexte défavorable, la "destination France" parait avoir conservé sa séduction auprès de la clientèle étrangère.

La politique touristique devra donc avoir pour double objectif, d'une part, de consolider la part de marché gagnée par la France au sein des pays européens et, d'autre part, d'accroitre les recettes touristiques brutes. A cet égard, il serait envisageable :

- d'accueillir un plus grand nombre de touristes en mettant davantage à profit la diversité des périodes de vacances dans les différents pays étrangers ;

- de favoriser l'augmentation de la durée de séjour des touristes en provenance des pays les plus lointains (Japon, notamment) ;

- de "fidéliser" les clientèles étrangères en leur proposant de nouvelles destinations régionales et de promouvoir davantage le tourisme français dans les nouveaux pays industriels du Sud-Est asiatique.

2. Les professionnels du tourisme à l'épreuve de l'imagination

D'une manière générale, le comportement de la clientèle française ou étrangère tend également à se modifier. On constate ainsi :

- une "fragmentation" accrue des séjours touristiques sur l'ensemble de l'année, se traduisant par une diminution de leur durée moyenne ;

- des décisions de départ et des réservations de plus en plus tardives ;

- un budget "loisirs" plus limité ;

- une désaffectation (relative) à l'égard des destinations touristiques jusqu'alors privilégiées (exemple : Côte d'Azur) ou des formules traditionnelles d'hébergement (hôtels) jugées trop onéreuses ou

trop contraignantes.

Face à cette évolution de la demande, l'industrie touristique française doit faire preuve d'imagination et résolument poursuivre l'effort d'adaptation entrepris au cours de ces dernières années.

Cet effort doit notamment porter sur :

a) la rénovation du secteur hôtelier. En effet, ce dernier se caractérise aujourd'hui par la conjonction paradoxale :

- d'une part, d'indéniables surcapacités dans les grands secteurs urbains (surcapacités parfois encouragées par un régime fiscal peu adapté) ;

- d'autre part, de sous-investissements dans les secteurs ruraux et, également, dans des zones touristiques de montagne et du littoral à fort développement immobilier.

b) la définition de nouveaux produits touristiques prenant davantage en compte la contrainte financière et l'exigence **de souplesse et d'autonomie** exprimée par la clientèle.

c) le renforcement de la formation professionnelle, la qualité de l'accueil français devant permettre à notre pays de conserver son avantage par rapport à des pays concurrents (Italie, Espagne) qui bénéficient de la dévaluation récente de leur monnaie.

3. L'action de l'Etat à l'épreuve du partenariat et de la rigueur budgétaire

Les moyens d'intervention du Ministère du tourisme ne peuvent être mis en oeuvre que dans le cadre d'une politique partenariale. En effet, les activités touristiques étant avant tout commerciales, la compréhension des logiques privées est indispensable pour exercer correctement les responsabilités publiques. De même, la collaboration et les initiatives des collectivités locales sont essentielles au succès d'une politique globale du tourisme.

A l'occasion de l'examen des précédentes loi de finances, votre rapporteur avait souligné, à plusieurs reprises, la nécessité de concevoir de nouvelles modalités d'intervention, plus souples et plus ouvertes que les structures traditionelles.

Votre rapporteur se félicite donc :

- d'une part, de l'adoption et de la mise en oeuvre de la loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 relative à l'organisation départementale du tourisme qui définit, à chaque niveau de compétence, une mise en oeuvre partenariale de la politique du tourisme ;

- d'autre part, de la transformation de l'ancienne Délégation aux Investissements et aux Produits touristiques, qui constituait auparavant une Direction de l'administration centrale du tourisme, en un groupement d'intérêt public associant divers partenaires publics et privés (chapitre 44-01 nouvel article 75) dénommé "Agence française de l'ingenierie touristique".

S'agissant, par ailleurs, de l'évolution des dotations budgétaires pour 1994, votre rapporteur constate :

- la rigidité de la structure du budget du tourisme, les dépenses ordinaires représentant encore 94 % du total des crédits de paiement ;

- le regroupement, au profit de Maison de la France (titre IV), de l'ensemble des crédits antérieurement affectés aux services du tourisme français à l'étranger (titre III). Ce regroupement devrait en effet permettre de mieux coordonner et de renforcer les actions de promotion du tourisme français ;

- la priorité accordée, parmi les crédits du titre IV (chapitre 44-01), aux actions en faveur de l'emploi et de la formation dans le secteur hôtelier (articles 32 et 92).

Votre rapporteur s'interroge :

- sur l'annulation de tous les services votés inscrits en 1993 au titre des crédits de paiement (titre VI), qui pourrait rendre plus difficile la gestion des opérations déjà engagées ;

- sur l'importance, désormais chronique, des reports de crédits constatés au titre des dépenses en capital, **soit 117,09 millions de francs en 1993.**

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

IV - MER

Marine marchande

Rapporteur spécial : M. René RÉGNAULT

I - LE BUDGET DE LA MARINE MARCHANDE POUR 1994

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE LA MARINE MARCHANDE POUR 1994

Le budget de la Marine marchande, **hors ports et pêches maritimes** (*1*), s'élève à 5.033,51 millions de francs (DO + CP) soit, à structure constante et à francs courants, une diminution de 2,6 % par rapport au budget voté pour 1993 (5.167,65 millions de francs).

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1993	L.F.I. pour 1994	Variation en % 1993/1994
Dépenses ordinaires	4.875,14	4.732,47	- 2,93
Dépenses en capital			
Autorisations de programme	325,00	257,61	- 20,74
Crédits de paiement	292,50	301,04	2,92
Total (crédits de paiement)	**5.167,65**	**5.033,51**	**- 2,60**

**Loi de finances initiale 1994 - Budget voté 1993*

1.Suite à la réorganisation des structures gouvernementales, les crédits de l'action 36 (Pêches maritimes et cultures marines) du budget de la Marine marchande sont transférés au budget de l'Agriculture et de la Pêche

1. **Les dépenses ordinaires**

Les dépenses ordinaires connaissent **une diminution de 2,93 % en francs courants** par rapport au budget voté de 1993.

Au sein de ces dépenses, **les moyens des services** (titre III) atteignent 509,91 millions de francs, **en augmentation de 1,71 %** par rapport au budget voté de 1993.

En revanche, **les interventions publiques** (titre IV) **diminuent de 3,46 % en francs courants et passent ainsi de** 4.373,82 millions de francs en 1993 à 4.222,55 millions de francs en 1994.

Les évolutions ainsi constatées s'expliquent essentiellement par :

a) La définition de certaines actions prioritaires, à savoir :

- le renforcement des moyens de l'administration centrale (titre III), qu'il s'agisse des crédits de fonctionnement proprement dits (+ 10,2 millions de francs) ou des dépenses informatiques et de fonctionnement du centre administratif des affaires maritimes (+ 1,1 million de francs).

- l'équipement des services de polices et de signalisation maritimes, dont les crédits de fonctionnement, d'entretien et d'exploitation (titre III) bénéficient d'une mesure nouvelle de 4,21 millions de francs.

- la formation professionnelle maritime (titre IV), une mesure nouvelle de 2,05 millions de francs étant prévue à l'article 10 du chapitre 43-37 (Apprentissage maritime). **Il convient toutefois de noter que, parallèlement, cette dotation est diminuée de 5,03 millions de francs au titre de la révision des services votés.**

b) Les économies budgétaires atteignent 172,71 millions de francs

Ces économies :

- se traduisent essentiellement par la réduction des crédits de fonctionnement et la suppression de 42 emplois (39 emplois d'administration centrale, 9 emplois à l'E.N.I.M. et 4 emplois spécifiques aux actions en faveur des gens de mer) ;

- prennent en compte la suppression des crédits de rémunération de l'ancien secrétaire d'Etat à la Mer et de son cabinet (-1,64 million de francs) ;

- résultent, en outre, de la **modification des modalités de la surcompensation** entre les régimes spéciaux de retraite et de la prise en charge, par le nouveau Fonds de solidarité vieillesse, de certaines dépenses non contributives de l'assurance vieillesse. **L'économie ainsi réalisée au titre de la contribution de l'Etat aux dépenses de l'E.N.I.M. atteint 146,17 millions de francs.**

2. Les dépenses en capital

Celles-ci s'élèvent à 301,04 millions de francs en crédits de paiement, soit **une augmentation de 2,92 % en francs courants** par rapport au budget voté de 1993. En revanche, les autorisations de programme diminuent de 20,74 % et atteignent 257,61 millions de francs.

Parmi les dépenses en capital, **les investissements exécutés par l'Etat (titre V)** progressent de 38,79 % en crédits de paiement mais diminuent de 12,94 % en autorisations de programme. Les dotations correspondantes atteignent respectivement 105,2 et 91,85 millions de francs.

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat (titre VI) diminuent de 9,63 % en crédits de paiement (ceux-ci s'élèvent à 195,84 millions de francs en 1994). Les autorisations de programme, qui passent de 219,5 millions de francs en 1993 à 165,76 millions de francs en 1994, diminuent, quant à elles, de 24,48 %.

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

(en millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation 1993/1994 (en %)
Administration générale			
A.P.	*10,00*	*10,50*	5,00%
C.P.	347,24	354,49	2,09%
Polices maritimes et signalisation maritime			
A.P.	*88,61*	*73,31*	-17,27%
C.P.	163,73	194,67	18,90%
Protection et aménagement du littoral			
A.P.	*10,00*	*8,50*	-15,00%
C.P.	17,93	10,44	-41,77%
Flotte de commerce			
A.P.	*200,00*	*154,00*	-23,00%
C.P.	326,00	314,00	-3,68%
Gens de mer			
A.P.	*6,50*	*6,85*	5,38%
C.P.	4 304,21	4 153,07	-3,51%
Recherche scientifique technique			
A.P.	*9,80*	*4,45*	-54,59%
C.P.	8,53	6,83	-19,93%

1. Administration générale

Les dépenses consacrées aux moyens généraux de l'administration atteignent 354,49 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de 2,09 % en francs courants par rapport au budget voté de 1993.

Cette évolution tient simultanément compte :

a) au titre des mesures acquises, de l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, des mesures de revalorisation des rémunérations publiques et des ajustements de cotisations sociales et de prestations diverses à la charge de l'Etat. Au

total, les dépenses de personnel résultant des mesures acquises progressent de 4,17 millions de francs.

b) au titre des économies budgétaires (Révision des services votés et Non- reconduction de crédits), de la suppression de 38 emplois (29 emplois d'administration centrale et de 9 emplois de l'E.NI.M.), de la réduction de 8,07 millions de francs des crédits de fonctionnement des services (titre III) et de la suppression des moyens précédemment prévus au titre du secrétariat d'Etat à la Mer (-1,64 millions de francs).

c) au titre des moyens nouveaux et des redéploiements de crédits, du renforcement des moyens de fonctionnement des services, des crédits d'informatique et de la dotation affectée au centre administratif des affaires maritimes, soit, au total, une mesure nouvelle de 11,2 millions de francs.

Il convient par ailleurs de noter que les crédits d'équipement administratif des services (titre V) demeurent pratiquement stables en crédits de paiement (9,8 millions de francs en 1994 contre 10 millions de francs en 1993) **mais progressent, en revanche, de 5 % en autorisations de programme (10,5 millions de francs) par rapport au budget voté de 1993.**

2. Polices maritimes et signalisation maritime

Les dotations consacrées aux actions de police et de signalisation maritime :

- passent, en crédits de paiement, de 163,73 millions de francs en 1993 à 194,67 millions de francs en 1994, soit une augmentation de 18,9 % en francs courants ;

- diminuent de 17,27 % en autorisations de programme (88,61 millions de francs en 1993 contre 73,31 millions de francs en 1994).

S'agissant tout d'abord des **dépenses ordinaires**, les principales évolutions observées à cet égard traduisent :

a) Les économies réalisées au titre de la révision des services votés ou de la non réduction de certains crédits. Ces économies affectent plus particulièrement les crédits d'entretien et d'exploitation du titre III (-6,64 millions de francs) et la participation de l'Etat aux dépenses de la

Société nationale de sauvetage en Mer (chapitre 46-32 : - 1,85 million de francs).

b) La transformation de 6 emplois de gendarmes en 6 emplois d'officiers mariniers dans les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvegarde (C.R.O.S.S.), soit une mesure nouvelle de 0,8 millions de francs. Par ailleurs, 10 emplois de contrôleurs des travaux publics de l'Etat, antérieurement inscrits au budget de l'Urbanisme, sont également transférés au budget de la Mer (Action 32 - Polices maritimes et signalisation maritime).

c) Le renforcement des crédits de fonctionnement, d'entretien et d'exploitation, notamment en matière de signalisation maritime (+ 3,2 millions de francs).

En ce qui concerne les crédits d'investissement inscrits au titre V, on constate :

• **la forte progression des crédits de paiement**, qui passent de 49 millions de francs en 1993 à 82 millions de francs en 1994 (**+67%**). Les dotations correspondantes sont principalement affectées aux grosses réparations des ouvrages de signalisation maritime et de la flotille, au renouvellement du matériel, à la restructuration du balisage flottant, à l'automatisation des phares et à divers travaux d'aménagement et d'équipement des C.R.O.S.S.

• **la diminution des autorisations de programme** (-14,5 millions de francs), qui représentent 66 millions de francs en 1994.

Enfin, et comme les années précédentes, la subvention d'équipement versée à la Société nationale de sauvetage en Mer (titre VI) diminue tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement et atteint 7,3 millions de francs (contre 8,1 millions de francs dans le budget voté pour 1993).

3. Protection et aménagement du littoral

Les moyens alloués en 1994 à la protection et à l'aménagement du littoral diminuent :

- en crédits de paiement (10,44 millions de francs en 1994, contre 17,93 millions de francs dans le budget voté de 1993, soit une contraction de 41,77 % en francs constants) ;

- en autorisations de programme (8,5 millions de francs en 1994, contre 10 millions de francs en 1993, soit une diminution de 15 % en francs courants).

Les moyens consacrés au **sentier des douaniers** diminuent en crédits de paiement (0,8 million de francs en 1994 contre 0,9 million de francs en 1993) mais demeurent au niveau de l'année précédente, soit 0,8 million de francs, en ce qui concerne les autorisations de programme.

La contribution de l'Etat à la mise en oeuvre des **schémas de mise en valeur de la Mer** reste également stable en autorisations de programmes (2,7 millions de francs), mais diminue de 0,8 million de francs en crédits de paiement pour atteindre 2,5 millions de francs.

En revanche, les crédits consacrés à la lutte contre la pollution accidentelle du littoral (titre V) demeurent stables en autorisations de programme et en crédits de paiement.

4. Flotte de commerce

Les crédits consacrés à la flotte de commerce diminuent de 23 % en autorisations de programme (154 millions de francs en 1994 contre 200 millions de francs en 1993) et de 3,68 % en crédits de paiement (314 millions de francs en 1994 contre 326 millions de francs en 1993).

S'agissant des crédits d'aide à l'investissement des entreprises d'armement maritime (chapitre 63-35 article 20), ceux-ci diminuent en autorisations de programme (130 millions de francs en 1994 contre 150 millions de francs en 1993) mais augmentent légèrement en crédits de paiement (146 millions de francs en 1994 contre 140 millions de francs en 1993).

En ce qui concerne par ailleurs les aides à la consolidation et à la modernisation des entreprises d'armement maritime, les dotations correspondantes diminuent tant en autorisations de programme (24 millions de francs en 1994 contre 50 millions de francs en 1993) qu'en crédits de paiement (37 millions de francs en 1994 contre 55 millions de francs en 1993).

En revanche, la contribution de l'Etat aux charges sociales de la Compagnie Générale Maritime (C.G.M.) demeure à son niveau de 1992 et de 1993, soit **131 millions de francs.**

5. Gens de mer

Les crédits (DO + CP) alloués à l'action en faveur des gens de mer diminuent de 3,51 % en francs courants par rapport au budget voté de 1993. Ils atteignent ainsi 4.153,07 millions de francs.

Les moyens de fonctionnement du titre III demeurent à un niveau sensiblement équivalent à celui de l'année précédente (59,57 millions de francs, contre 58,99 millions de francs en 1993), en dépit de la suppression de 4 emplois et d'une économie budgétaire de 0,6 millions de francs sur les dépenses de fonctionnement.

En revanche, les dotations budgétaires inscrites au titre IV (interventions publiques) passent de 4.237,72 millions de francs en 1993 à 4.088,5 millions de francs en 1994.

Cette évolution s'explique principalement par :

- l'incidence de l'aménagement des modalités de la surcompensation et de la création du Fonds de solidarité vieillesse sur la contribution de l'Etat aux dépenses de l'Etablissement national des invalides de la marine (soit une économie budgétaire totale d'environ 150 millions de francs) ;

- une mesure nouvelle de 2,05 millions de francs en faveur de la formation professionnelle maritime.

Il convient toutefois de noter que :

- l'ensemble des crédits affectés à la formation professionnelle maritime sont en légère diminution (chapitre 43-37 : 96,5 millions de francs en 1994 contre 99,5 millions de francs en 1993) ;

- les incidences des **mesures budgétaires récemment annoncées par M. le Ministre de l'Equipement, des transports et du tourisme devant le Conseil supérieur de la marine marchande (abaissement des charges sociales patronales pour l'ensemble des marins français embarqués sur des navires immatriculés en France et opérant sur des trafics exposés soumis à la concurrence internationale)** demeurent à déterminer.

Enfin, l'entretien et l'équipement en matériels techniques et pédagogiques des établissements scolaires maritimes (chapitre 56-37) bénéficient d'une dotation de 5 millions de francs en crédits de paiement (-2,5 millions de francs) et de 6,85 millions de francs en autorisations de programme (+ 0,2 million de francs).

6. Recherche scientifique et technique

Les crédits consacrés, au sein du budget de la mer, à la recherche scientifique et technique diminuent :

- de 54,59 % en autorisations de programme ;

- de 19,93 % en crédits de paiement.

Outre la réduction de certains crédits de fonctionnement au titre des économies budgétaires, et comme les années précédentes, cette évolution s'explique essentiellement par la diminution des subventions aux organismes de recherche financés par le Fonds d'aide à la recherche et à l'innovation (FARI).

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un effort significatif en faveur de la sécurité maritime

Le budget de la Mer pour 1994 se caractérise, tout d'abord, par l'engagement d'un effort significatif en faveur de la sécurité maritime qui se traduit par la forte augmentation (+ 67 %) des crédits de paiement correspondants.

On ne peut donc que se féliciter de la priorité ainsi définie, les moyens nouveaux devant notamment permettre de poursuivre, à un rythme plus soutenu, le programme pluriannuel de renouvellement et de mise à niveau des équipements des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (C.R.O.S.S.), dans le cadre des obligations internationales souscrites par la France pour la mise en place du système mondial de détresse et de secours en mer.

Ces crédits supplémentaires permettront, en outre, d'entreprendre des opérations de gros entretien, de maintien en l'état ou de modernisation des installations de signalisation maritime.

Enfin, il convient de souligner que, dans un contexte général de maîtrise de l'évolution des effectifs de la fonction publique, les C.R.O.S.S. bénéficieront, en 1994, de la création ou de l'affectation de 16 emplois supplémentaires.

2. L'avenir incertain de la flotte de commerce française

De 1983 à 1992 :

- la flotte de commerce sous pavillon français a régressé du 11ème au 27ème rang mondial ;

- l'âge moyen des navires est passé de 8 à 13 ans ;

- le nombre de postes de travail a diminué de 11.538 à 5.283.

Un redressement certain, quoique encore limité, est toute fois observable depuis trois ans. En dépit d'un contexte économique défavorable, la diminution du nombre de navires de commerce sous pavillon français a pu ainsi être enrayée (221 navires en 1992 contre 218 en 1990 et 216 en 1991).

Or, si l'on constate que les crédits de paiement correspondant aux aides à l'investissement et à la modernisation de la flotte de commerce sont relativement épargnés par la rigueur budgétaire, on ne peut, en revanche, que s'interroger sur la diminution de 23 % des autorisations de programme en 1994.

Par ailleurs, il est encore trop tôt pour apprécier, en toute objectivité, les effets réels des mesures récentes visant à l'allègement des charges sociales pour les marins embarqués sur des navires immatriculés sous le "pavillon des Kerguelen" ou des lignes régulières de fret. En toute hypothèse, ces mesures ne sauraient aboutir à la remise en cause de la protection sociale dont bénéficient actuellement les marins français.

D'une manière générale, la vocation maritime de la France, quatrième exportateur mondial, doit être réaffirmée avec force par les Pouvoirs publics. Cette vocation s'enracine d'ailleurs dans une tradition nationale toujours vivace, comme l'atteste l'augmentation continue, depuis trois ans, du nombre de candidats au concours d'entrée dans les écoles nationales de la marine marchande.

L'histoire de notre pays nous apprend que la marine française a toujours su opérer de brillants redressement. Il convient donc d'espérer que notre flotte de commerce trouve aujourd'hui, sur son chemin, un nouveau Colbert ou un nouveau Sartine.

3. La nécessité d'une réflexion d'ensemble sur la gestion du littoral

L'évolution des crédits consacrés aux actions de protection et d'aménagement du littoral (soit une diminution de 42 % en crédits de paiement et de 15 % en autorisations de programme) souligne l'urgence et la nécessité d'engager une réflexion d'ensemble en ce domaine et de procéder à une évaluation précise des conditions d'application de la loi du 3 janvier 1986 (loi littoral).

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

IV - MER

Ports maritimes

Rapporteur spécial : M. Tony LARUE

Le montant total des crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) inscrits au budget des ports maritimes pour 1994 s'élève à 648,04 millions de francs contre 716,04 millions de francs en 1993, soit une diminution de 9,5 % en francs courants.

(millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1993	Loi de finances rectificative pour 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation en % 1993/1994 (*)
Dépenses ordinaires	479,34	531,02	459,44	- 4,15 %
Dépenses en capital				
Autorisations de programme	209,50	234,95	232,50	+ 10,98 %
Crédits de paiement	236,70	188,52	188,60	- 20,32 %
Total (Crédits de paiement)	716,04	765,97	648,04	- 9,50 %

(*) Loi de finances initiale 1994 - Budget voté 1993

I - PRESENTATION DES CREDITS

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

1. Les crédits de fonctionnement du titre III, soit 60,94 millions de francs, diminuent de 2,4 % par rapport au budget voté pour 1993.

Cette diminution traduit essentiellement :

a) La contribution du budget des ports maritimes à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat (révision des services votés), à savoir :

- la suppression de 4 emplois de surveillants de ports (-0,2 million de francs) ;

- la réduction des crédits d'entretien et d'exploitation des ports maritimes non autonomes en métropole et des ports maritimes dans les D.O.M. (**chapitre 35-34 : - 6,3 millions de francs**).

b) L'identification de moyens nouveaux et le redéploiement de certains crédits liés à une modification de l'activité ou de l'organisation des services, à savoir :

- le renforcement des crédits destinés à la maintenance des travaux d'entretien des accès des ports (chapitre 35-34 : + 3,9 millions de francs). **Compte tenu de la réduction de ces mêmes crédits de fonctionnement effectuée à l'occasion de la révision des services votés, la dotation affectée à l'entretien et à l'exploitation des ports maritimes atteint ainsi 39,68 millions de francs en 1994, soit une diminution de 2,32 millions de francs par rapport au budget voté de 1993 ;**

- le développement de projets informatiques nouveaux ou en cours de réalisation (+ 0,46 million de francs) ;

- la transformation d'un emploi de contrôleur de 2ème classe des affaires maritimes en un emploi d'officier de port adjoint, visant à renforcer les effectifs des capitaineries des ports d'Etat (+ 0,2 million de francs).

c) Divers ajustements budgétaires destinés à prendre en compte la revalorisation prévue des rémunérations publiques et l'évolution prévisible des rémunérations ou des vacations en 1994 (+0,16 million de francs).

2. Les crédits d'intervention publique (titre IV) atteignent, quant à eux, 398,5 millions de francs en 1994, diminuant ainsi de 4,41 % en francs courants par rapport au budget voté pour 1993.

L'évolution constatée s'explique par **la révision des services votés** qui, au titre des économies budgétaires, affecte la subvention versée par l'Etat aux ports autonomes pour le remboursement de leurs charges d'entretien et d'exploitation (chapitre 44-34). Avec 398,5 millions de francs en 1994, la dotation budgétaire correspondante diminue ainsi de 4,41 % en francs courants (-18,4 millions de francs).

Il convient, par ailleurs, de noter que l'article 40 du chapitre 46-37 (Ports maritimes - Contribution de l'Etat aux plans sociaux en faveur des dockers) n'est pas doté en loi de finances initiale pour 1994. Cet article, créé en loi de finances pour 1993, est destiné à accueillir les crédits affectés à "l'accompagnement social" de la mise en oeuvre de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes. Une dotation de 77 millions de francs y avait été inscrite dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1993.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Avec une dotation de 188,6 millions de francs en 1994, les crédits de paiement diminuent de 20,32 % en francs courants par rapport au budget voté de 1993.

En revanche, la dotation en autorisations de programme augmente de 11% et passe ainsi de 209,5 millions de francs en 1993 à 232,5 millions de francs en 1994.

Les dépenses en capital, inscrites en totalité au titre V, concernent :

a) Les investissements de capacité, les opérations de modernisation et les grosses réparations effectués dans les ports maritimes en Métropole. Les dotations correspondantes passent, en crédits de

paiement, de 211,5 millions de francs en 1993 à 168,1 millions de francs en 1994 et de 183 millions de francs à 214 millions de francs en autorisations de programme.

Ces crédits sont notamment destinés à la réalisation des opérations suivantes :

- Marseille : restructuration du secteur Joliette (trafics passagers et rouliers) ;

- Rouen et Bordeaux : approfondissement des accès ;

- Réparations d'ouvrages et réalisation d'investissements devant permettre de réaliser des économies d'entretien et d'exploitation dans les ports d'intérêt national (ouvrages d'accès et quais) et les ports autonomes (ouvrages d'accès).

b) Les réparations d'entretien et de restauration dans les ports maritimes d'outre-mer, les crédits correspondantes diminuant de 8 millions de francs en autorisations de programme et de 4,6 millions de francs en crédits de paiement par rapport au budget voté de 1993.

c) Divers crédits d'études, dont la dotation demeure stable en autorisations de programme (1,5 million de francs) mais diminue légèrement en crédits de paiement (-0,1 million de francs pour une dotation de 1,5 million de francs en 1994).

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Un constat toujours préoccupant : l'effritement continu de la compétitivité des ports français

Depuis plusieurs années, on constate une lente, mais apparemment inexorable, dégradation de la compétitivité des ports français.

Or, en 1992, les mouvements sociaux ayant accompagné la réforme de la manutention portuaire ont entrainé une forte croissance des détournements de trafic au profit des ports étrangers. Ces derniers ont enregistré, pour le compte des chargeurs français, un trafic d'environ 24,8 millions de tonnes, **soit une augmentation de 16,15 % par rapport à 1991.**

Les ports du Bénélux ont été les principaux bénéficiaires de ces détournements de trafic (96% de leur montant total), suivis par

l'Allemagne (2,2%) et les ports d'Europe du Sud (1,8 %). **Pour les seules marchandises diverses, qui représentent la plus forte valeur ajoutée parmi l'ensemble des activités portuaires, on peut désormais affirmer "qu'Anvers est ainsi devenu le premier port français" (1).**

Cette dégradation de la compétitivité des ports français est malheureusement confirmée par l'évolution de leur trafic de transit en provenance ou à destination de pays étrangers. En effet, ce trafic, qui atteint 34 millions de tonnes en 1992, **diminue de 7 % par rapport à 1991.**

2. Un effort à confirmer : la rénovation de la filière portuaire française

Au regard de ces différents éléments, on ne peut donc, à nouveau, que se féliciter de l'engagement, récent, de la rénovation de la filière portuaire française.

Premier élément de cette rénovation, la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes a commencé à être effectivement appliquée à partir du mois d'août 1992 avec la mensualisation d'un nombre important d'ouvriers dockers dans certains ports, notamment à Dunkerque, Cherbourg et Nantes ; les mensualisations et les départs de dockers se sont ensuite poursuivis dans le cadre des différents plans sociaux. **Au total, à la fin de l'année 1993, le nombre d'ouvriers dockers professionnels ne devrait plus être que d'environ 4000, dont 75% de mensualisés et 25% d'intermittents.**

En revanche, la dépéréquation de la contribution patronale à la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers n'est pas encore intervenue, la mise en oeuvre tardive des plans sociaux dans les deux plus grands ports français permettant difficilement d'en calculer les recettes et les dépenses.

La réorganisation de la manutention portuaire ne saurait toutefois, à elle seule, constituer une réponse suffisante à l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les ports français.

Selon votre rapporteur, la rénovation ainsi engagée doit concerner l'ensemble des élements constitutifs de la filière portuaire française et s'articuler, notamment, autour des principes suivants :

- **Développer la desserte terrestre des ports français** qui, s'ils ont une position géographique favorable par rapport aux grandes

1.Conseil économique et social : Avis sur les ports maritimes et fluviaux présenté par M. Jacques Brunier - Avril 1993

routes maritimes, occupent toutefois une position relativement excentrée par rappport aux grands pôles d'activité de l'Europe de l'Ouest. **A cet égard, il convient d'espérer l'achèvement, dans les délais prévus, de la mise au gabarit B + de la ligne ferroviaire Paris-Le Havre.**

- **Alléger les procédures administratives et douanières lors du passage portuaire,** en harmonisant, dans le respect des règles communautaires, les pratiques au sein de la Communauté économique européenne.

- **Favoriser les investissements privés sur le domaine public maritime,** particulièrement dans le secteur de l'outillage portuaire, par une réforme et un allègement des procédures financières. Une réforme du régime de la domanialité devrait permettre, en outre, une gestion plus souple des terrains portuaires.

3. Une condition indispensable : un engagement financier résolu et déterminé de l'Etat

Le succès de la rénovation de la filière portuaire française demeure également tributaire d'un engagement financier résolu de la part de l'Etat.

A cet égard, il parait utile de rappeler que "les trois principaux ports belges (Anvers, Gand et Zeebruge) ont reçu de leurs autorités publiques 11,6 milliards de francs entre 1980 et 1986, **soit deux fois plus que les six ports autonomes français"**(*1*).

Il convient, par ailleurs, de souligner que la contrainte de la maîtrise des dépenses publiques parait quelque peu limiter cet effort. Compte tenu de la révision des services votés, on observe ainsi une diminution effective :

- de 2,3 millions de francs de la dotation totale d'entretien et d'exploitation des ports maritimes (chapitre 35-34) ;

- de 18,4 millions de francs de la participation de l'Etat aux dépenses des ports autonomes (chapitre 44-34).

Comme les années précédentes, et en dépit d'une incontestable prise de conscience, on peut ainsi s'interroger sur l'adéquation du budget des ports maritimes au regard de l'importance des défis qui détermineront, au cours des prochaines années, l'avenir des ports français.

Quatrième exportateur mondial, notre pays enregistre, depuis le début de l'année 1993, une amélioration sensible de l'équilibre de ses

1.Conseil économique et social Avis précité

échanges extérieurs. Il se doit donc de disposer de ports maritimes dignes de l'importance de ces enjeux commerciaux.

Certes, *"il est devenu courant de dire que la France, vieux pays terrien, ne s'est jamais durablement sentit une vocation maritime (...). Cela ne doit pas conduire à oublier que le pays a su, à diverses phases de son histoire, acquérir une bonne place et parfois se hisser aux tout premiers rangs dans nombre d'activités maritimes.* ***Cela ne doit pas conduire non plus à penser que la France et l'Europe peuvent se passer des ports français***"(*1*).

1.Idem

INDUSTRIE

Rapporteur spécial : M. Bernard BARBIER

I - PRESENTATION GENERALE

A. LA NOUVELLE STRUCTURE DU BUDGET DE L'INDUSTRIE

Les crédits demandés pour l'Industrie en 1994 reflètent les importantes modifications de structures qui affectent ce budget, en raison :

- du transfert des crédits de l'ancien **ministère des postes et télécommunications**, soit 2.461,2 millions de francs (budget voté de 1993),

- du transfert des crédits du **Centre national d'études spatiales (CNES)** précédemment inscrits au budget de la Recherche et de l'Espace, soit 8.135,7 millions de francs (budget voté de 1993).

Ainsi, au total, compte tenu de ces mouvements, **les crédits demandés pour l'Industrie atteignent 30,38 milliards de francs.** Ils augmentent de 56,7 % par rapport au budget de l'Industrie de la loi de finances initiale pour 1993 et de 59,3 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.

Crédits demandés pour l'industrie en 1994

	Projet de loi de finances pour 1994 *(millions de francs)*	**Evolution par rapport à la loi de finances initiale pour 1993** *(en %)*	**Evolution par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993** *(en %)*
Dépenses ordinaires	16.297,8	+ 21,7	+ 22,8
Dépenses en capital (crédits de paiement)	14.082,4	+ 134,9	+ 135,2
Total	**30.380,2**	**+ 56,7**	**+ 59,3**

On notera que les annulations de crédits, en particulier celles qui étaient liées au collectif du 22 juin 1993, n'ont eu qu'une faible incidence sur les crédits de l'industrie en 1993. Elles représentaient un total de 316 millions de francs, soit 1,6 % des crédits de paiement initiaux.

A structure constante, les comparaisons sont difficiles en raison de la fusion de certains chapitres de l'Industrie et des Postes et télécommunications en 1994. Il apparaît toutefois que **le budget de l'industrie pour 1994, comprenant l'industrie, les postes et télécommunications et les crédits du CNES, progresse de 1,4 % par rapport aux crédits correspondants de la loi de finances initiale pour 1993.**

Tableau récapitulatif

(en millions de francs)

Loi de finances initiale pour 1993		Projet de loi de finances pour 1994		Evolution *(en %)*
Budget	**Montant** *(1)*	**Budget**	**Montant** *(1)*	
- Industrie - Postes et télécommunications	19.362,3 2.461,2	- Industrie et Postes et télécommunications (hors CNES)	21.704	- 0,5
- CNES (budget Recherche et Espace)	8.135,7	CNES	8.675,3	+ 6,6
	29.959,2		30.380,2	+ 1,4

(1) Dépenses ordinaires et crédits de paiement.

L'augmentation de 1,4 % de ce budget est le résultat de deux mouvements de sens opposé :

- d'une part, l'augmentation sensible des crédits du CNES (+ 6,6 %),

- d'autre part, une légère diminution des crédits affectés à l'industrie et aux postes et télécommunications (- 0,5 %).

B. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'INDUSTRIE

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1993 *(1)*	Crédits demandés pour 1994	Evolution *(en %)*
Dépenses ordinaires			
Titre III : moyens des services	6 192,8	6 233,4	+ 0,6
Titre IV : interventions publiques	10 450,5	10 064,4	- 3,7
Total dépenses ordinaires	16 643,3	16 297,8	- 2,1
Dépenses en capital			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat (crédits de paiement)	102,3	114,5	+ 11,9
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat (crédits de paiement)	13 213,7	13 967,9	+ 5,7
Total dépenses en capital	13 316,0	14 082,4	+ 5,7
Total DO + CP	29.959,2	30.380,2	+ 1,4
Autorisations de programme			
Titre V	116,0	118,4	+ 2,1
Titre VI	14 973,3	15 329,5	+ 2,4
Total autorisations de programme	15.089,3	15.447,9	+ 2,4

(1) Budgets de l'industrie, des postes et télécommunications et crédits du CNES votés en loi de finances initiale.

1. Les dépenses ordinaires

En raison des changements de structure du budget, les dépenses ordinaires représentent 53,6 % des crédits de l'Industrie en 1994, au lieu de 70 % environ les années précédentes.

Parmi celles-ci, **les moyens des services** s'élèvent à 6,2 milliards de francs, en progression, à structure constante, de 0,6 % par rapport au budget voté de 1993.

Les interventions publiques atteignent 10,1 milliards de francs, en diminution de 3,7 % par rapport aux crédits votés pour 1993.

Au total, les dépenses ordinaires diminuent de 2,1 % par rapport aux dépenses correspondantes de 1993.

2. Les dépenses en capital

Parallèlement à la baisse relative de la part des dépenses ordinaires au sein du budget de l'Industrie, on constate une augmentation de la part des dépenses en capital, qui passent de 30 % à près de 47 % des crédits, en raison notamment du transfert des crédits du CNES.

Ces dépenses s'élèvent à 14,1 milliards de francs en crédits de paiement, ce qui représente une progression, à structure constante de 5,7 % par rapport aux crédits votés pour 1993, et atteignent 15,4 milliards de francs en autorisations de programme, ce qui correspond à une augmentation de 2,4 % par rapport au montant des autorisations votées pour 1993.

Les investissements exécutés par l'Etat, qui ne constituent qu'une très faible part des dépenses en capital, atteignent 114,5 millions de francs en crédits de paiement et 118,4 millions de francs en autorisations de programme, ce qui correspond, respectivement, à une augmentation de 11,9 % et de 2,1 % des crédits votés pour 1993.

Les subventions d'investissement accordées par l'Etat s'élèvent à 13,9 milliards de francs en crédits de paiement, ce qui représente une progression sensible par rapport au budget voté, à structure constante, pour 1993, soit + 5,7 %. Elles atteignent 15,3 milliards de francs en autorisations de programme, en augmentation de 2,4 % par rapport à 1993.

C. LES PRINCIPALES ACTIONS

Actions du budget de l'industrie pour 1994

	Crédits demandés *(en millions de francs)*	Importance de chaque action *(en %)*	Variation par rapport à 1993 *(en %) (1)*
I. Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Moyens de l'administration *(2)*	4 229,6	13,9	+ 122,8
Matières premières	480,4	1,6	- 4,5
Energie nucléaire	3 512,5	11,6	+ 1,0
Politique énergétique	6 963,0	22,9	- 5,5
Politique industrielle et innovation	14 790,4	48,7	+ 159,3
Normalisation, qualification, métrologie et sécurité de l'appareil productif	404,3	1,3	- 1,2
Total I	**30 380,2**	100,0	+ 39,2
II. Autorisations de programme			
Moyens de l'administration *(2)*	74,2	0,5	+ 211,7
Matières premières	117,8	0,8	- 9,9
Energie nucléaire	—	—	—
Politique énergétique	389,3	2,5	- 18,8
Politique industrielle et innovation	14 770,7	95,6	+ 140,4
Normalisation, qualification, métrologie et sécurité de l'appareil productif	95,9	0,6	- 12,9
Total II	**15 447,9**	100,0	+ 122,4

(1) La comparaison est effectuée par rapport au budget de l'industrie voté en 1993, c'est-à-dire hors budget des Postes et télécommunications et crédits du CNES.

(2) Administration centrale et services déconcentrés.

1. Les moyens de l'administration

Les moyens de l'administration regroupent les crédits des actions *"administration centrale"* et *"services déconcentrés"*, soit près de **14 % des crédits demandés pour 1994**, au lieu de moins de 10 % en 1993.

Les dotations prévues font plus que doubler, en raison :

- du transfert des moyens du ministère de la Poste et des télécommunications et notamment des crédits de personnel attachés aux 668 emplois transférés,

- du transfert de la contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse par la Poste, soit 2 milliards de francs.

• **D'importantes économies sont toutefois réalisées.**

Ainsi, la révision des services votés entraîne l'annulation de 66,9 millions de francs sur le titre III et de 107,5 millions de francs sur le titre IV.

Les principales économies résultent de :

- la suppression de 162 emplois dans les services centraux,

- la réduction des moyens de fonctionnement des services centraux de 7,8 %, en particulier grâce à la fusion des administrations centrales de l'industrie et des postes et télécommunications,

- la baisse des moyens de fonctionnement des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de 12,8 %.

• Outre les transferts, **les dépenses supplémentaires** proviennent de :

- la création de 70 emplois dans les écoles des mines,

- diverses mesures de revalorisation des rémunérations des personnels (quatrième et cinquième tranches du protocole Durafour, revalorisation de la situation des personnels enseignants).

• La forte augmentation des **autorisations de programme** résulte, pour l'essentiel, de l'inscription des crédits d'équipement du service national des radiocommunications, qui figuraient jusque là sur le budget des postes et télécommunications.

2. Les matières premières

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) consacrés aux matières premières diminuent de 4,5 % et les autorisations de programme baissent de 9,9 %.

La dotation au **Bureau de recherches géologiques et minières**, qui s'élève à 378,1 millions de francs, diminue de 4,5 % en raison d'une part de l'achèvement de l'inventaire minier en métropole et, d'autre part, de la réforme de l'établissement. Celle-ci doit en effet conduire prochainement à la filialisation des activités commerciales et minières du BRGM et à la redéfinition de ses activités de service public.

La dotation destinée à couvrir les frais de gestion et de stockage de la **Caisse française des matières premières** est réduite de 13,8 % afin de prendre en compte les conséquences de la réforme en cours du dispositif de stockage des matières premières minérales stratégiques.

3. L'énergie nucléaire

La **subvention de fonctionnement au Commissariat à l'énergie atomique** est ajustée à hauteur de 35 millions de francs. Elle atteint 3 512,5 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 1 % par rapport aux crédits votés pour 1993.

La progression ainsi prévue est entièrement affectée à l'Institut de protection et de sûreté nucléaire dont la dotation est, depuis 1992, individualisée au sein de la subvention du budget de l'industrie au CEA.

4. La politique énergétique

L'action *"politique énergétique"* qui était la première du budget de l'industrie avec près de 40 % des crédits n'est plus que la deuxième action en 1994, avec 23 % des crédits.

Les crédits correspondants diminuent de 5,5 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 18,8 % en autorisations de programme.

Cette évolution résulte de :

- la baisse de 288 millions de francs de la subvention à Charbonnages de France pour couverture des charges spécifiques, qui devrait être compensée par l'incidence d'opérations de cessions d'actifs,

- la reconduction à 2 433 millions de francs de la subvention d'exploitation à Charbonnages de France,

- la diminution de 37,5 % de la subvention d'investissement à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (- 40 % en autorisations de programme) qui devra recentrer ses activités sur quelques objectifs prioritaires,

- la baisse de 7,3 % des crédits affectés à la reconversion des zones minières, pour lesquelles les autorisations de programme progressent néanmoins de 4,4 % et s'établissent à 235 millions de francs.

5. La politique industrielle et l'innovation

Cette action connaît la plus forte augmentation dans le projet de loi de finances pour 1994, en raison principalement du transfert des crédits du CNES, précédemment inscrits au budget de la Recherche et de l'Espace.

L'action *"politique industrielle et innovation"* est désormais la première du budget de l'industrie avec **près de 50 % des moyens de paiement** (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et **95 % des autorisations de programme.**

• L'augmentation des **dépenses ordinaires** résulte notamment :

- du transfert en provenance du budget de la Recherche de la subvention de fonctionnement au CNES, soit 875,2 millions de francs,

- de l'augmentation de 10,6 % des moyens de fonctionnement des écoles des mines,

- de l'octroi d'une subvention de 32 millions de francs à l'école supérieure d'électricité.

• La progression des **dépenses d'investissement** s'explique par :

- la progression de 33 % des **crédits d'études**, qui résulte de la hausse des moyens d'expertise en matière d'actions régionales et de la création d'une dotation de 10 millions de francs pour la recherche en matière d'électronique.

• Les **subventions d'investissement** progressent le plus nettement, passant de 5,2 milliards de francs en 1993 à 13,4 milliards de francs dans le présent projet de budget. Les principales évolutions concernent :

- les **crédits d'études et de recherches spatiales**, transférés du budget de la Recherche et de l'Espace, qui atteignent 7,8 milliards de francs en crédits de paiement et 8 milliards de francs en autorisations de programme, soit une progresion respective de + 7,1 % et - 1,8 % par rapport aux crédits votés pour 1993 ;

- les dotations destinées à favoriser les **actions de développement industriel et régional en faveur des PMI** qui augmentent de plus de 50 % dans le cadre de la mise en oeuvre des contrats de plan Etat-régions et de la création d'un fonds d'aide aux PMI ;

- les crédits de **restructurations industrielles** qui doublent pour les opérations hors CIRI (+ 25,2 millions de francs en crédits de paiement, + 20 millions de francs en autorisations de programme) et qui augmentent de 50 millions de francs en crédits de paiement et de 110 millions de francs en autorisations de programme pour les opérations suivies par le CIRI ;

- les **subventions aux grands programmes** qui progressent de 4,2 % en crédits de paiement et s'établissent à 2 464,3 millions de francs, mais diminuent de 0,3 % en autorisations de programme ;

- les **actions en faveur de l'innovation** et notamment les actions de l'ANVAR en direction des PMI qui augmentent de 16 % ;

- les **aides à la construction navale** qui augmentent de 60 % en autorisations de programme, pour couvrir les aides à la commande, mais diminuent de 6,5 % en crédits de paiement ;

- les **subventions d'équipement** des écoles des mines qui progressent de 11,3 %.

• Seuls quelques chapitres connaissent des évolutions à la baisse, principalement dans le cadre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat :

- la **subvention de fonctionnement à l'ANVAR** qui est simplement reconduite en francs courants (231,8 millions de francs),

- les dépenses liées au fonctionnement du secrétariat national pour "Eureka", en baisse de 50 %,

- la subvention à l'Agence nationale pour la création d'entreprises, réduite de 21 %.

6. La normalisation, la qualification, la métrologie et la sécurité de l'appareil productif

Globalement, cette action voit ses moyens diminuer de 1,2 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 12,9 % en autorisations de programme.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La nouvelle configuration du budget de l'industrie

Le budget de l'industrie passe de 19,4 milliards de francs en 1993 à 30,4 milliards de francs en 1994.

Ce très fort gonflement des crédits reflète essentiellement la modification des structures gouvernementales effectuée en mars 1993, avec :

. la fusion des ministères de l'Industrie et de la Poste et des télécommunications,

. l'attribution au ministère de l'Industrie des crédits de l'espace, principalement affectés au Centre national d'études spatiales.

Votre rapporteur se félicite de cette évolution et des conséquences qu'elle entraîne :

- de réelles économies dans les moyens de fonctionnement des services

La fusion des ministères de l'Industrie et des Postes et télécommunications et de leurs administrations permet, notamment grâce à la mise en commun des services "horizontaux" des deux ministères (gestion du personnel, gestion financière et budgétaire, communication), des réductions d'effectifs et une diminution sensible des crédits de fonctionnement (- 7,8 % pour le fonctionnement des services centraux). De telles économies permettent d'ouvrir des marges de manoeuvre pour les dépenses d'intervention ou d'investissement.

- un net desserrement de la rigidité traditionnelle du budget

Les trois catégories de subventions qui représentaient entre 60 % et les deux-tiers du budget au cours des exercices précédents : subventions à Charbonnages de France, au CEA et aux interventions dans le domaine de l'équipement naval, n'en représentent plus que 36 % dans le projet de budget pour 1994.

- un recentrage des crédits sur les actions industrielles

Désormais, les crédits de politique industrielle représentent près de 50 % du budget de l'industrie au lieu de 30 % précédemment, avec un renforcement des crédits de soutien aux grands programmes (+ 4,2 %) et l'inscription au budget de l'industrie des crédits d'études et de recherche en matière spatiale qui augmentent de façon significative par rapport au budget de 1993 (+ 6,6 %).

2. L'affirmation d'une priorité en faveur de la formation

Les crédits affectés aux écoles nationales supérieures des mines progressent globalement de 9 % et atteignent 530 millions de francs. Parmi ceux-ci, les moyens d'équipement des écoles des mines de Nantes et d'Albi-Carmaux sont particulièrement renforcés. Au total, 70 emplois sont créés dans ces écoles.

En outre, une subvention est affectée à l'école supérieure d'électricité et la dotation à l'école nationale supérieure de création industrielle est augmentée.

Votre rapporteur se félicite de la volonté ainsi affirmée de donner à l'industrie française des ingénieurs bien formés en nombre plus important.

3. Une accentuation de l'effort en faveur des PMI

Votre rapporteur constate que l'effort en faveur des PMI est amplifié en 1994, en particulier au travers de l'ANVAR et des crédits qui lui sont affectés pour financer l'innovation dans les PMI. Celles-ci représentent en effet l'essentiel du tissu industriel : 95 % des entreprises et plus de 50 % des effectifs.

En outre, les actions d'amélioration de la compétitivité des PMI menées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions sont développées.

De même, la création d'un fonds d'aide à l'investissement des PMI, doté de 600 millions de francs en crédits de paiement et 800 millions de francs en autorisations de programme, permettra de soutenir l'investissement des PMI tout en unifiant et simplifiant les procédures d'attribution des aides publiques qui seront orientées vers un objectif d'aménagement du territoire.

L'ensemble de ces dotations s'ajoute aux mesures fiscales prises en faveur des entreprises et notamment la suppression de la règle du décalage d'un mois de la déduction de la TVA.

Votre rapporteur estime qu'il s'agit là d'efforts très importants, qu'il convient de poursuivre, afin notamment de favoriser le renforcement des fonds propres des PMI et d'améliorer la transmission de ces entreprises.

4. La situation préoccupante de certaines entreprises du secteur public

Au cours des dernières années, l'Etat a perçu des dividendes significatifs en contrepartie de ses participations dans les entreprises du secteur public industriel (4 328 millions de francs en 1992, 4 463 millions de francs en 1991).

Or, parallèlement, les dotations en capital au secteur public n'ont cessé de baisser pour enfin être totalement débudgétisées dans les budgets de 1992 et 1993 (elles devaient être financées par le produit de cessions d'actifs publics).

Votre rapporteur s'était plusieurs fois inquiété de cette évolution et de la gestion de plus en plus aléatoire des entreprises du secteur public, que la situation actuelle du groupe Bull traduit de façon

éclatante (sur les trois derniers exercices, les pertes du groupe Bull se sont élevées à 15 milliards de francs).

Aussi, votre rapporteur se félicite que malgré le contexte economique et budgétaire dégradé, le Gouvernement ait décidé d'inscrire un montant significatif de dotations en capital pour ces entreprises en 1993 et 1994, soit un total de 21 milliards de francs (16 milliards de francs dans la loi de finances rectificative pour 1993, 5 milliards de francs dans le projet de budget pour 1994).

La décision de recapitaliser Bull à hauteur de près de 9 milliards de francs est donc essentielle car elle permettra de maintenir un secteur informatique national, dès lors que la stratégie industrielle du groupe aura été clairement redéfinie.

5. Une diminution des crédits en faveur de la maîtrise de l'énergie

Malgré le maintien de l'affirmation d'une priorité pour les actions concernant la maîtrise de l'énergie, la subvention d'investissement attribuée à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) diminue de près de 40 % dans le projet de budget pour 1994.

Votre rapporteur constate qu'il était effectivement devenu nécessaire de clarifier les missions et le rôle de l'ADEME.

Toutefois, il estime important de souligner que les efforts visant à encourager la maîtrise de l'énergie et la réduction de la contrainte énergétique pesant sur l'économie française doivent être plus que jamais poursuivis.

6. Les projets communautaires en matière d'énergie

Le dispositif communautaire de déréglementation du secteur de l'énergie, en particulier des secteurs électrique et gazier, se traduit actuellement par la volonté de mettre en place l'accès des tiers aux réseaux (ATR).

Or, cette mesure pourrait remettre en cause de façon importante les statuts d'EDF et de GDF et les monopoles dont ils disposent, et nuire à la sécurité des approvisionnements, au respect des missions de service public et à la protection des intérêts des consommateurs.

C'est pourquoi, votre rapporteur estime que la plus grande vigilance et la plus grande fermeté devront accompagner la négociation de cette réglementation à l'échelon européen.

III - ARTICLE RATTACHÉ

Article 61

Revalorisation du barème des redevances d'exploitation auxquelles sont assujettis les exploitants d'installations nucléaires de base

Afin de financer le système d'autorisation et de surveillance des installations nucléaires, l'article 17 de la loi de finances rectificative pour 1975 a prévu que les exploitants d'installations nucléaires de base seraient assujettis au paiement de redevances..

Les taux de ces redevances ont été relevés à plusieurs reprises depuis leur création : par les lois de finances pour 1985, 1987, 1989, 1991, 1992 et 1993.

En effet, si pendant les dix premières années, la création de nouvelles installations a permis une croissance importante du produit des redevances sans en modifier les taux, il n'en a pas été de même à partir du milieu des années quatre-vingt.

Seuls les relèvements successifs du montant de la redevance ont permis une croissance de son produit, indispensable pour que les autorités de surveillance puissent continuer d'assurer la sûreté et la prévention des accidents dans ces installations.

Le relèvement, proposé par le présent article, de 14 % du barème des redevances à compter du 1er janvier 1994 répond à cette nécessité. Il aurait pour conséquence de porter le produit de la redevance à 462 millions de francs, au lieu de 442 millions de francs en 1993.

POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Rapporteur spécial : M. Henri TORRE

S'agissant du budget des postes et télécommunications, l'exercice budgétaire 1994 sera marqué par trois éléments :

- l'achèvement de la réorganisation du service public de la poste et des télécommunications, telle que définie par la *loi n° 90-568 du 2 juillet 1990,* et notamment l'entrée définitive dans le droit commun fiscal des deux exploitants, après une période transitoire de trois ans. Par ailleurs, devrait être conclu le contrat de plan établissant de manière définitive et concrète les "paramètres financiers" entre La Poste et l'Etat.

- la fusion des administrations de tutelle de la Poste et des Télécommunications avec celles de l'Industrie, conformément au *décret n° 93-781 du 8 avril 1993*, déterminant les nouvelles compétences du ministre de l'Industrie et des Postes et télécommunications, et du Commerce extérieur. De fait, le budget spécifique *Postes et télécommunications* disparaît ;

- enfin, le dépôt d'un projet de loi portant transformation du statut de France Télécom et aménagement de la loi sur la réglementation des télécommunications.

I - LA FUSION DES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE DE LA POSTE ET FRANCE TELECOM AU SEIN DU MINISTERE DE L'INDUSTRIE

L'ensemble des activités horizontales liées au fonctionnement ministériel général, qui existaient jusqu'à présent à la fois au ministère de l'industrie et au ministère des postes et télécommunications, seront désormais fusionnées : gestion du personnel, gestion financière et budgétaire, contrôle financier, cabinet du ministre, activités de défense et de sécurité.

Est créée au sein du nouveau ministère une **Direction de la poste et des télécommunications,** qui assurera les missions de réglementation du secteur des postes et télécommunications, de négociation internationale et de tutelle des deux opérateurs. Ses compétences recouvrent celles des anciennes directions de la réglementation générale et du service public.

De fait, s'il existe bien encore un *"bleu budgétaire"* Postes et Télécommunications, celui-ci ne comporte que les crédits votés pour 1993 et les mesures acquises, et ne fait figurer aucun crédit pour l'exercice 1994.

La comparaison, limitée, entre les crédits précédemment inscrits au budget des postes et télécommunications et ceux qui figurent désormais dans l'enveloppe globalisée du budget de l'industrie amène à distinguer deux cas de figure :

1. Les crédits désormais "fusionnés" sur le budget de l'Industrie : administration centrale

Il s'agit des crédits relatifs au ministre et à son cabinet, des crédits de l'administration centrale et de divers crédits liés à des prestations et versements facultatifs[1].

Tels que précédemment inscrits au budget des postes et télécommunications, ces crédits s'élevaient à 295,32 millions de francs.

Pour 1994, l' "*inscription de moyens précédemment inscrits au budget des postes et télécommunications sur le budget de l'industrie*" s'élève à 295,20 millions de francs, ce qui correspond à une simple reconduction en francs constants.

1. Notamment centres de vacances,aides au logement, secours et prêts, sociétés mutualistes...

2. Les crédits qui demeurent "individualisés" au sein du budget de l'industrie : Service national des radiocommunications, Commission supérieure du service public, Comité de coordination des télécommunications

a) Service national des radiocommunications (1)

(millions de francs)

	Crédits 1993 inscrits au budget des P et T	Crédits 1994 inscrits au budget de l'Industrie
Chapitre 31-02 - Indemnités et allocations diverses	-	7,76
Chapitre 31-90 - Rémunérations principales	31,36	31,87
Chapitre 31-91 - Autres rémunérations	0,47	0,21
Chapitre 31-92 - Indemnités et allocations diverses	7,72	-
Chapitre 33-90 - Cotisations sociales -part de l'Etat	0,47	0,48
Chapitre 33-91 - Prestations sociales versées par l'Etat	1,10	1,11
Chapitre 34-95 - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	11,0	4,97
Chapitre 34-98 - Moyens de fonctionnement des services	20,0	17,0
Chapitre 37-90 - Frais de justice et de réparations civiles	0,35	-
Total	**72,47**	**63,40**

1. Articles 51 et 56

Les crédits de fonctionnement affectés pour 1994 au *Service national des radiocommunications*, à structure comparable, sont globalement inférieurs de 12,5 % aux crédits 1993, essentiellement en raison de la forte baisse des crédits de dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, diminués de moitié. La diminution de 3 millions de francs sur le chapitre "*moyens de fonctionnement des services*" résulte de la révision des services votés, au titre de la "contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat". Les autres postes de dépenses sont, soit légèrement diminués, soit quasiment reconduits en francs courants.

Le SNR bénéficie en outre, comme dans le budget des P et T, de crédits destinés à financer des équipements administratifs et techniques. Les autorisations de programme s'élèvent à 50,4 millions de francs, en légère diminution par rapport à 1993 (56,0 millions de francs) et à 40,0 millions de francs, en légère progession par rapport à 1993 (45,3 millions de francs).

Ces crédits sont destinés à financer l'installation d'un programme de contrôle automatique du spectre des fréquences, et l'amélioration du système d'information des radiocommunications.

b) Commission supérieure du service public (1)

(millions de francs)

	Crédis 1993 inscrits au budget des P et T	**Crédits 1994 inscrits au budget de l'Industrie**
Chapitre 34-95 - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	0,300	0,255
Chapitre 34-98 - Moyens de fonctionnement des services	1,700	1,445
Total	2,000	1,700

c) Comité de coordination des télécommunications (2)

(millions de francs)

	Crédis 1993 inscrits au budget des P et T	**Crédits 1994 inscrits au budget de l'Industrie**
Chapitre 34-95 - Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	0,130	0,090
Chapitre 34-98 - Moyens de fonctionnement des services	1,870	1,590
Total	2,000	1,680

1. Articles 52 et 57

2. Articles 53 et 58

Là encore, à structure comparable, les crédits affectés pour 1994 à la *Commission supérieure du service public* (CSSP) et au *Comité de coordination des télécommunications* (CCT), diminuent de 15 %. La réduction de 0,255 million de francs des moyens de fonctionnement de la CSSP et de 0,280 millions de francs du CCT, est justifiée par la révision des services votés.

3. La prise en charge, par le budget de l'Industrie, des dépenses d'intervention précédemment inscrites au budget des P. et T.

I. Contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse par la Poste

Cette contribution est désormais inscrite au *chapitre 41-10, article 10,* du budget de l'Industrie. Les crédits demandés à ce titre pour 1994 s'élèvent à 1.900 millions de francs, soit une diminution de 100 millions de francs par rapport à la dotation de 1993, telle qu'inscrite en loi de finances initiale au budget des P et T. Cette économie est justifiée, selon le ministère, par la "contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat". On rappellera ici que cette dotation avait, de façon regrettable, subi au titre de la régulation budgétaire 1993 une diminution de 300,0 millions, alors même que la charge estimée pour 1993 atteignait 2.110 millions de francs.

II. Subvention au BEPTOM (Bureau d'études des postes et télécommunications d'outre-mer)

Désormais inscrite au *chapitre 36-10, article 10* du budget de l'Industrie, cette subvention s'élève à 10,1 millions, en diminution de 15,1 % par rapport aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 1993. Cette réduction importante est justifiée par l'équipement progressif des états et territoires concernés et l'achèvement de la formation de leurs cadres.

III. Autres subventions

La subvention aux budgets des offices des TOM et des collectivités territoriales, précédemment inscrite pour 2,1 millions de francs au budget des P et T, est fixée à 1,5 million de francs dans le budget de l'Industrie, soit une diminution de 28,1 % (*chapitre 41-10, article 10*).

Enfin, la contribution aux frais de fonctionnement des organismes internationaux passe de 49,4 millions de francs en 1993 sur le budget des postes et télécommunications à 46,3 millions de francs en 1994 sur le budget de l'industrie, soit une diminution de 6,3 % (*chapitre 41-10, article 40*) (1).

1. *Conférence européenne des postes et télécommunications : 1,0 million de francs*
   Union internationale des télécommunications : 36,3 millions de francs
   Union postale universelle : 6,0 millions de francs
   Bureau européen des fréquences : 0,65 millions de francs
   Institut européen des normes de télécommunication : 2,3 millions de francs.

Dans les deux cas, les économies sont justifiées par la "contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat".

II - LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS

1. Passage au régime fiscal de droit commun pour La Poste et France Télécom

L'article 18 de la loi du 2 juillet 1990 prévoit que *"sous réserve des dispositions des articles 19, 20 et 21, La Poste et France Télécom sont assujettis aux impôts et taxes dans les conditions prévues par l'article 1654 du code général des impôts"*.

L'article 1654 du code général des impôts *prévoit que "les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'Etat ou des collectivités locales... doivent acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations"*.

En l'état actuel des informations reçues, votre Rapporteur n'a pas obtenu réponse aux questions concernant l'incidence du passage au régime fiscal de droit commun de France Télécom (1). Seules figurent les données concernant La Poste :

A compter du 1er janvier 1994, La Poste sera assujettie aux impôts et taxes suivants :

- taxes foncières et taxe professionnelle
- taxes assises sur les salaires (taxe d'apprentissage, participation à la formation professionnelle continue, participation à l'effort de construction)
- taxe sur les véhicules de société
- droits d'enregistrement
- impôt sur les sociétés

En sus des impôts et taxes qu'elle acquittait déjà jusqu'à cette date, soit :

- taxe sur les salaires
- taxe différentielle sur les automobiles (vignette)
- taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France

1. Contrairement à La Poste, France Télécom, à compter de 1994 :
- acquitte la TVA -
- ne bénéficie d'aucun abattement particulier s'agissant des bases d'imposition aux impôts directs locaux
- est soumis au droit commun de la taxe sur les salaires

I. Taxe sur les salaires

L'article 20 de la loi du 2 juillet 1990 prévoit qu'à compter du 1er janvier 1994, le taux de la taxe sur les salaires à laquelle La Poste est assujettie sera maintenu à **4,25 %.**

Or, *l'article 16 du projet de loi de finances* pour 1994 prévoit d'harmoniser le taux de cette taxe sur les conditions de droit commun. Il y a là une incohérence sur laquelle votre Rapporteur estime nécessaire de revenir.

L'article 20 de la loi du 2 juillet 1990 prévoit également que La Poste reste exonérée de TVA.

II. Taxes foncières (foncier bâti et non bâti) et taxe professionnelle

Les bases d'imposition seront établies selon les règles de droit commun (article 21-I-1° et 2°) mais feront l'objet d'un **abattement de 85 %** (article 21-I-3°) en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à La Poste.

Le produit de ces impôts sera versé au cours du **dernier trimestre 1994** à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

III.Taxes assises sur les salaires (taxe d'apprentissage, participation à la formation professionnelle continue, participation à l'effort de construction)

Ces trois taxes ont la caractéristique commune :

- d'une part, d'être calculées en fonction d'un pourcentage des salaires versés pendant l'année en cours (0,5 % pour la taxe d'apprentissage et 1,6 % pour la participation professionnelle continue) ou pendant l'année précédente (0,45 % pour la participation à l'effort de construction),

- d'autre part, à ce que les employeurs puissent s'en libérer, soit par des dépenses libératoires, soit par un versement au Trésor si ces dépenses étaient insuffisantes.

Si les dépenses libératoires engagées par La Poste au cours de l'exercice 1994 étaient insuffisantes, le complément devrait être versé au Trésor au cours du **2ème trimestre 1995.**

Les modalités d'engagement des dépenses libératoires sont à l'étude au sein des services de La Poste.

IV. Impôt sur les sociétés

La Poste versera l'impôt dû au titre de l'exercice 1994 **dans le courant de l'année 1995** (dans le cas d'un exercice bénéficiaire).

Le tableau ci-après précise les conséquences chiffrées pour la Poste du passage au régime fiscal de droit commun. Il en ressort que **la charge fiscale de la Poste devrait être majorée de 1.398,8 millions de francs, dont 416,0 millions de francs au titre de la taxe surles salaires.**

Régime fiscal de La Poste

(millions de francs)

Impôts et taxes	1993	1994 (1)
Taxe sur les salaires	1.354,0	1.770
Taxes foncières et taxe professionnelle	Néant	60 (taxes foncières) 400 (taxe professionnelle)
Taxes assises sur les salaires :		
- taxe d'apprentissage	Néant	205 (2)
- participation à la formation professionnelle continue	Néant	216 (2)
- particpation à l'effort de construction	Néant	80 (2)
Taxe sur les véhicules de sociétés	-	10
Droits d'enregistrements	-	10
Taxe sur les bureaux en Ile-de-France	1,4	2,2
Vignette auto	20,0	21
Impôt sur les sociétés	Néant	Néant
Total	**1.375,40**	**2.774,2**

(1) Estimations

(2) Apres dépenses libératoires

Source : Ministère de l'industrie

2. Suppression du versement au budget général, par La Poste et France Télécom, de la "contribution destinée à couvrir les dépenses de fonctionnement du ministère de tutelle"

Ce versement a été institué par l'*article 49 de la loi de finances pour 1991*, au nom du principe de *"neutralité budgétaire et fiscale"*, censé présider à la réforme du service public des postes et télécommunications, mais non expressément prévu par la *loi du 2 juillet 1990*. Il était destiné à disparaître à compter du 31 décembre 1993.

En 1993, il a été fixé à **461,2 millions de francs**, inscrit en recettes non fiscales (1), ce qui correspondait à l'exact montant des crédits

1. Catégorie 3 : taxes, redevances et recettes assimilées.

du ministère, diminés de la contribution au transport de la presse.

Ce versement au budget général ne figure plus dans le projet de loi de finances pour 1994.

3. La suppression du "prélèvement sur France Télécom au profit du budget général"

Conformément aux règles définies par l'*article 19* de la *loi du 2 juillet 1990,* ce prélèvement avait été fixé pour l'exercice 1993 à **15.374 millions de francs.** Il était inscrit en recettes non fiscales, *ligne 121.*

A compter de 1994, le contrat de plan Etat-France Télécom, prévoit qu' *"une fraction du résultat après impôt sera versée au budget de l'Etat. Le montant sera fixé par le conseil d'administration".*

On notera en effet que, dans les recettes non fiscales attendues pour 1994, figure cette fois à la *ligne 111* : *"produit des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers"* un produit attendu de **6.620 millions de francs,** majoré de 1.020,0 millions de francs par rapport aux recettes révisées pour 1993 qui *"tient compte à la fois d'un acompte sur dividende de France Télécom et de la privatisation de Rhône Poulenc et d'Elf Aquitaine".*

4. Les relations financières particulières entre l'Etat et La Poste

Les *"paramètres financiers"* définissant les relations entre l'Etat et La Poste, devaient figurer dans un avenant au contrat de plan du 9 janvier 1992. Les discussions relatives à la conclusion se sont poursuivies, sans aboutir, jusqu'au premier trimestre 1993.

Dans ces conditions, ces paramètres ont été reconduits au niveau de 1992, en attendant la conclusion de cet avenant.

I. Rémunération des fonds de CCP déposés au Trésor au taux de 5,5 %

Les crédits inscrits à ce titre pour 1994 au *chapitre 12-01, article 20,* du budget des charges communes, sont reconduits à leur niveau 1993, tel qu'amputé par les mesures de régulation budgétaire, soit **8.150,0 millions de francs.** Il s'agit d'une inscription "pour mémoire", le taux de rémunération devant être fixé dans le prochain contrat de plan et l'EPRD.

II. Rémunération des fonds des livrets A et B déposés à la Caisse des dépôts et consignations

Celle-ci demeure fixée à 1,5 %.

III. Prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne

Inscrit en *ligne 315* des recettes non fiscales, ce prélèvement avait été fixé à **4.875,0 millions de francs pour 1993**. Votre Rapporteur s'était ému de cette inscription, considérant que les ressources du FRGCNE, déjà ponctionnées lors de l'exercice précédent, ne permettaient pas ce prélèvement.

Il n'a pas été reconduit pour l'exercice 1994.

N.B. : La rémunération du "concours de trésorerie" consentie par le Trésor a disparu depuis l'exercice 1993 (1).

5. Participation de France Télécom au capital de certaines entreprises publiques

France Télécom est actionnaire de certaines sociétés nationalisées (2). A ce titre, l'entreprise a été amenée à souscrire aux augmentations de capital de ces sociétés, se substituant ainsi à l'Etat actionnaire.

Ainsi, en 1991, France Télécom a souscrit à hauteur de 646 millions de francs à l'augmentation de capital de Bull et de 200 millions de francs à l'augmentation de capital de la Banque Hervet.

En 1992, elle a souscrit à nouveau pour 363,0 millions de francs à l'augmentation de capital de Bull.

En 1993, elle a procédé, toujours pour Bull, au versement d'une avance d'actionnaire pour 458 millions de francs.

Enfin, France Télécom sera amené à souscrire à la recapitalisation de SGS-Thomson, prévue sur la période 1992-1996 à hauteur de 1 milliard de dollars, également partagée entre la France et l'Italie.

1. Le cahier des charges prévoit (article 31) que La Poste est désormais autorisée à émettre des billets de trésorerie pour la couverture de ses besoins de financement.

2. Cogecom (100 %), TDF (51 %), Compagnie des machines Bull (16,2 %), Thomson SA (13,9 %), CGCT (99,9 %) , Banque Hervet (8,3 % via Cogecom), AGF (2,5 %), UAP (0,56 %)

III - L'AVENIR DES DEUX EXPLOITANTS

1. France Télécom

Dans un secteur en voie de libéralisation et d'ouverture à la concurrence, où les techniques et les besoins s'internationalisent très rapidement, une nouvelle réflexion sur la forme de statut, la plus à même de permettre à France Télécom de poursuivre son développement, a été jugée indispensable.

Le statut actuel de France Télécom -*"établissement autonome de droit public"*- ne permet en effet pas, malgré son caractère industriel et commercial, de répondre à un certain nombre de besoins essentiels dans cette nouvelle phase d'ouverture du marché. En particulier, cette structure ne lui permet pas de disposer d'un capital propre et elle est incompatible avec l'idée d'alliance internationale.

Tel que résumé par les conclusions du rapport confié à Marc Dandelot, le besoin auquel le statut de l'opérateur doit permettre de répondre est triple :

- efficacité et flexibilité interne pour permettre ue décentralisation suffisante dans l'organisation,
- autonomie par rapport à l'Etat dans la gestion de l'entreprise,
- définition des partenariats internationaux.

Dans cette perspective, **un projet de loi, transformant France Télécom en société anonyme, avec un capital détenu en majorité par l'Etat, sera déposé devant le Parlement au cours du premier semestre 1994.**

2. La Poste

a) Un bilan d'ouverture fragile

La détermination du bilan d'ouverture de La Poste lors du changement de statut juridique, élément fondamental de la réforme, n'a pas reposé sur la reconduite en l'état de la partie *Poste* du budget annexe, laquelle aurait débouché sur un bilan structurellement déséquilibré (1).

1. Compte tenu en effet d'immobilisations inscrites en valeurs historiques, c'est-à-dire jamais réévaluées, de dettes et créances liées à des opérations de comptabilité publique, de fonds propres négatifs, et d'un déséquilibre structurel entre les avoirs CCP et les fonds déposés au Trésor.

Tout en privilégiant dans ses travaux une approche "économique" permettant de doter La Poste d'un bilan équilibré, la *Commission spéciale du patrimoine* a laissé à l'appréciation du Gouvernement le règlement du déséquilibre structurel lié aux opérations des comptes chèques postaux [1], et la détermination des valeurs du patrimoine de La Poste.

Tel qu'arbitré par arrêté du 12 octobre 1992, le bilan d'ouverture présente une structure équilibrée mais néanmoins fragile.

En particulier, La Poste est dotée de 8 milliards de capitaux propres alors qu'elle reprend une dette de long terme supérieure à 35 milliards de francs.

Par ailleurs, la structure du bilan et les masses financières en cause n'ont pas permis d'inscrire au bilan d'ouverture de La Poste une provision pour engagement de retraite. Cette provision est évaluée par un cabinet d'actuaires à 160 milliards de francs. Son inscription aurait triplé les masses du bilan [2].

b) Une réflexion toujours en cours sur l'extension des services financiers

Le problème de l'évolution des services financiers de La Poste, ouvert au moment de l'examen de la *loi du 2 juillet 1990*, n'est toujours pas résolu.

Le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1993 a notamment rendu des conclusions sévères sur la gestion et les résultats des services financiers de La Poste.

Dans sa réponse, le ministre de l'Industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur, tout en regrettant *"l'absence d'avancée décisive dans la résolution des problèmes évoqués"* estime que cela "*ne compromet d'aucune façon la perspective d'aboutir, en collaboration avec La Poste, à la définition des conditions de l'équilibre et du développement à moyen terme des services financiers*".

En l'état actuel, le problème reste ouvert.

1. Evalué à 17,5 milliards de francs

2. Les travaux de clôture des comptes pour 1992 ont par ailleurs permis de mettre en évidence des dettes et des créances non inclues dans le bilan d'ouverture mais ayant fait l'objet d'un dénouement financier dans l'exercice écoulé. De plus, certains éléments figurant dans le bilan d'ouverture se sont révélés sans objet.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La fusion des administrations de tutelle de la Poste et de France Telecom au sein du ministère de l'Industrie se traduit par des économies au niveau de l'administration centrale. A structure comparable, les moyens de fonctionnement de celle-ci devraient en effet être strictement reconduits en francs courants par rapport à la dotation initiale 1993.

Votre Rapporteur déplore toutefois que les mesures de régulation de crédits qui ont sévèrement frappé les trois organismes importants que sont le *Service national des radiocommunications*, la *Commission supérieure du service public* et le *Comité de coordination des télécommunications* n'aient pas été corrigées par le projet de loi de finances pour 1994. La baisse des dotations, de l'ordre de 12 à 15 % par rapport aux crédits initiaux 1993, risque de nuire à l'efficacité d'une action qui demeure essentielle.

2. Le dépôt annoncé du projet de loi portant transformation du statut de *France Telecom* correspond à un besoin avéré. La décision prise en juin 1993 par le Conseil européen des ministres de la concurrence d'ouvrir à la concurrence l'ensemble des services de télécommunications au 1er janvier 1998 impose en effet que France Telecom soit en mesure de faire face à cette situation dans les meilleures conditions. Parmi celles-ci, l'ouverture de son capital, et le renforcement de son autonomie vis-à-vis de l'Etat sont fondamentales.

Si le régime fiscal de France Telecom présente moins de spécificités et donc d'incertitude que celui de la Poste, une interrogation importante demeure quant au montant de l' *"acompte sur dividende"* qu'il sera demandé à France Telecom de verser au budget général pour 1994. Cette incertitude, que ne résoud pas l'inscription à la ligne concernée de 6,62 milliards de francs de recettes non fiscales, ne paraît pas opportune en cette période de réforme potentielle.

Surtout, il conviendrait, sinon de mettre un terme, à tout le moins de clarifier les responsabilités propres de France Telecom s'agissant des augmentations de capital des entreprises publiques dont elle est actionnaire. Il n'est pas admissible que France Telecom se substitue, dans ce cadre, et pour des sommes importantes, à un Etat actionnaire défaillant (1).

Votre Rapporteur note toutefois avec satisfaction que le Contrat de plan signé entre l'Etat et France Telecom à l'automne 1991 est exécuté de façon globalement satisfaisante. Conformément aux décisions arrêtées par le CIAT du 12 juillet 1993, une évolution *"d'importance*

1. Votre Rapporteur mentionne ici pour mémoire le montant des factures de téléphone impayées qui s'élèvent à 1.067,0 millions de francs cumulés en 1992 pour les ministères et à 94 millions de francs pour les collectivités publiques.

exceptionnelle" des tarifs téléphoniques est prévue pour le début de l'année 1994.

3. Si la situation de France Telecom, notamment compte tenu de l'annonce du dépôt d'un projet de réforme, s'avère globalement satisfaisante, celle de *la Poste* soulève quelques inquiétudes.

Votre Rapporteur déplore tout particulièrement la persistance des incertitudes concernant la définition des paramètres qui devraient déterminer les relations financières entre la Poste et l'Etat.

Ni les conditions de rémunération des CCP, ni celles de la gestion des fonds recueillis par la Poste au titre des livrets A et B, ni celles enfin d'une éventuelle extension des services financiers de La Poste, n'ont encore été définies.

Par ailleurs, si la soumission de la Poste au régime de droit commun de la taxe sur les salaires n'est pas en soi incontestable à terme, notamment au regard des contraintes communautaires, son introduction brutale par l'*article 15 du projet de loi de finances pour 1994*, parfaitement contraire aux règles définies par la loi du 2 juillet 1990 (1) ne peut qu'ajouter aux incertitudes, voire aux incohérences qui marquent un régime financier et fiscal déjà fragile à l'origine.

En tout état de cause, la justification émise dans l'exposé des motifs de l'*article 15*, selon laquelle il s'agit de *"compenser le versement de la contribution forfaitaire de 1.125 millions de francs versée depuis 1992"* n'est pas acceptable. Cette contribution, destinée à rémunérer un *"concours de trésorerie"* consenti par le Trésor, n'avait déjà plus été inscrite au budget 1993, cet *"écart de trésorerie"* n'ayant pas été retenu dans le bilan d'ouverture arrêté le 12 octobre 1992.

Enfin, votre Rapporteur déplore tout particulièrement la poursuite de la réduction des crédits prévus pour l'exercice 1994 au titre de la prise en charge partielle du transport postal de la presse. Cette situation, bien peu conforme au respect de l'esprit des accords Laurent (2), ne l'est pas davantage à la lettre de la loi du 2 juillet 1990, qui prévoyait dans son article 6 la *"juste rémunération des missions de service public"* rendus par la Poste. Elle risque d'avoir des conséquences graves tant pour l'équilibre de la Poste que pour celui de la presse (3).

1. Article 20 : Maintien à un taux préférentiel de 4,25 % à compter de 1994

2. Prise en charge à 33 % par la presse, à 37 % par le budget général, à 30 % par le budget annexe des P et T.

3. Par ailleurs, votre Rapporteur s'interroge surle bien-fondé de l'inscription de ce poste au budget de l'Industrie. Il estimerait souhaitable, et plus cohérent, que soit envisagé le retour de ces crédits au budget des services généraux du Premier ministre, sur lequel est par ailleurs inscrit l'ensemble des autres crédits d'aides à la presse.

L'absence d'avenant au contrat de plan, que n'a pas résolue l'ambiguïté de protocole tripartite signé le 25 mars 1992 entre l'Etat, la Poste et la presse, constitue à cet égard un risque grave.

A l'évidence, la conclusion rapide du contrat de plan, qui précisera le rôle exact de la Poste dans le cadre du service public, de l'aménagement du territoire, de la gestion des services sociaux, et qui clarifiera l'ensemble des relations économiques, juridiques et fiscales de l'Etat et de la Poste, s'impose de toute urgence.

COMMERCE EXTERIEUR

Rapporteur spécial : Mme BERGÉ-LAVIGNE

I - PRESENTATION DES CREDITS

Traditionnellement, les crédits destinés à financer l'intervention de l'Etat dans le domaine des échanges extérieurs se structurent autour de deux grands blocs : les dotations du réseau public d'appui aux entreprises exportatrices et celles retraçant le coût des procédures d'aide à l'exportation.

A. UN RESEAU D'APPUI PLACE SOUS LE SIGNE DE LA RIGUEUR

Regroupées sur une action du fascicule "Services financiers", les dotations destinées au réseau public d'appui aux exportateurs représentent 1.274 millions de francs, et baissent de 2,6 % par rapport à la loi de finances pour 1993, mais également de 1,07 % par rapport au budget 1993 après régulation.

(en millions de francs et %)

	LFI 1994	Variations en %	
		par rapport à la LFI 1993	par rapport à la LFR 1993
Titre III - Moyens des services	**924,4**	**+ 0,7**	
dont			
Charges de personnel	637,1	- 0,6	
Matériel et fonctionnement courant	256,7	+ 3,2	
Informatique	30,5	+ 8,9	
Titre IV - Interventions publiques	**327,2**	**- 11,1**	**- 7,6**
dont			
Participation à des expositions internationales	0	- 100	- 100
Subventions pour l'expansion économique	220,5	- 3	- 0,4
Coopération technique	106,7	- 15,3	- 9,3
Titre V - Investissement de l'Etat- CP	**22,5**	**- 0,9**	
AP	*22,5*	*- 6,2*	
Total	**1.274,1**	**- 2,6**	**- 1,07**

1. Dans le prolongement de l'action engagée au cours des années précédentes, le réseau des postes d'expansion économique poursuit son effort de modernisation et de réorientation géographique.

Globalement, les crédits de fonctionnement et d'équipement demandés au titre de la DREE s'élèvent à 946,9 millions de francs, ce qui correspond à une actualisation de 0,7 % des moyens prévus dans la loi de finances initiale pour 1993.

Dans ce contexte rigoureux, le projet de budget se caractérise par :

- *la suppression de 35 emplois de contractuels*, dont 30 au titre du programme triennal de réduction des effectifs,

- *un renforcement de 3,2 % des moyens de fonctionnement courant*. Compte tenu des économies réalisées au titre de la révision des services votés (5,5 millions de francs), les mesures nouvelles prévues pour 1994 s'élèvent à 13,7 millions de francs, dont une large part recouvre les charges de loyers et d'équipement matériel dans les nouvelles implantations,

- *une accentuation de l'effort d'informatisation des services.* Les 9,7 millions de francs de mesures nouvelles demandés à ce titre

permettront de poursuivre la politique d'équipement des postes en matériel informatique, et de développer des applications communes avec le Centre français du commerce extérieur.

- *le maintien des dépenses d'équipement* rend possible la poursuite d'une politique d'acquisition de locaux.

2. Un effort de rigueur accru pour certains organismes de promotion de notre commerce extérieur

L'évolution d'ensemble des dépenses du titre IV doit s'apprécier en tenant compte de la disparition d'une dotation de 15 millions de francs finançant la participation de la France à l'exposition de Taejon (juillet-novembre 1993). A structure constante, les moyens d'interventions baissent donc de 3,3 % par rapport au budget disponible pour 1993.

La principale économie porte sur l'**Agence pour la Coopération Technique et Industrielle (ACTIM)**, dont la dotation se contracte de 10 millions de francs (11 %) par rapport au budget de 1993 après régulation. Cet organisme dispose certes de ressources propres, mais il sera contraint de recentrer ses actions. Une réflexion est d'ailleurs conduite sur ce point.

De même, la subvention versée au **Comité français des manifestations économiques à l'étranger** se réduit de 0,9 million par rapport au collectif 1993 (- 1,4 %) et de 6,9 millions (- 9,9 %) par rapport à la dotation votée pour l'année en cours. En conséquence, cette structure est amenée à réduire son programme d'intervention (- 120 manifestations envisagées pour 1994 contre 150 prévues pour l'année en cours et 168 initialement programmées).

Enfin, la dotation du **Centre français du Commerce extérieur** est reconduire à son niveau de 1993, soit 156,9 millions de francs.

3. Une évolution contrastée des moyens consacrés aux différentes procédure d'aide

1. La charge prévisionnelle des trois procédures d'assurance à l'exportation gérées par la COFACE pour le compte de l'Etat s'établit à 4,65 milliards de francs, soit un chiffre pratiquement identique (+ 10 millions) à celui retenu pour l'année en-

cours. Cette stabilité d'ensemble recouvre toutefois une certaine redistribution des charges.

- La dotation demandée au titre de la *garantie de risque économique* revient à 250 millions de francs, soit une baisse de 50 millions qui traduit l'amélioration des performances de la France en matière d'inflation.

- Le coût de l'*assurance prospection* s'accroît de 60 millions de francs, pour atteindre 400 millions. Cette évolution traduit une augmentation des créances irrecouvrables liée à l'augmentation des défaillances d'entreprises.

- En revanche, la charge nette due au *régime public d'assurance crédit* demeure inchangée (4 milliards de francs).

Certes, après avoir atteint un sommet en 1989, le montant des indemnités versées chaque année s'est réduit, tandis que les récupérations liées aux accords de consolidation augmentaient régulièrement. Ainsi, le coût budgétaire de l'assurance crédit a-t-il pu être limité à 4,9 milliards de francs en 1992.

Mais ces résultats récents restent extrêmement fragiles en raison de la montée de nouveaux risques. Ainsi, la dotation prévue pour 1994 pourrait s'avérer insuffisante du fait de la défaillance généralisée des pays de l'ex-URSS.

Dans ce contexte, l'appréciation réelle du besoin de financement de l'assurance crédit pour 1994 demeure extrêmement difficile, et dépendra largement de l'évolution de la situation politique et économique dans quelques pays particulièrement sensibles.

2. Le mécanisme de bonification d'intérêt géré par la BFCE suscite une charge évaluée à 2,65 milliards de francs, en progression de 13,5 % par rapport au montant retenu pour 1993.

3. L'enveloppe de prêts du Trésor retenue pour 1994 s'établit à 4,4 milliards de francs, en recul de 320 millions par rapport à celle de l'année en cours. Dans la programmation géographique, l'Asie occupe désormais une place dominante (Indonésie, Chine, Inde notamment).

Retracés dans le compte spécial n° 903-07, les décaissements correspondant aux protocoles déjà conclus appellent une dépense de 5,7 milliards de francs, mais les remboursements attendus (805 millions de francs) permettent de ramener la charge nette à 4,9 milliards de francs.

Parallèlement, **l'enveloppe de dons du Trésor** associée à ses protocoles, revient à 760 millions de francs en autorisations de programme (- 15 %), tandis que les crédits de paiement correspondants augmentent de 18,6 % pour atteindre 868 millions de francs.

4. Destiné à apurer des impayés sur les prêts du Trésor et les accords de refinancement géré par la BFCE, le compte n° 903-17 voit sa charge nette se réduire de 2,4 milliards de francs, pour s'établir à 8 milliards de francs en 1994.

Les 9 milliards de dépenses prévus à ce titre permettent d'assumer les accords de refinancement conclus avec le Brésil, le Congo, le Cameroun et la Côte d'Ivoire.

5. Représentant des montants plus faibles, les dotations destinées aux autres procédures connaissent une évolution peu favorable. Ainsi :

- les crédits affectés au fonds ingenierie reviennent à 23,5 millions de francs (- 14,5 % par rapport à la LFI 1993),

- les moyens du CODEX ne représentent plus que 80 millions de francs en autorisations de programme (- 60 %) et 38 millions de francs en crédits de paiement (- 50 %). Une telle évolution traduit certes l'existence de reports, mais également un recentrage de la procédure sur les implantations dans les pays non membres de la CEE,

- les dotations consacrées au volet "commerce extérieur" des contrats de plan Etat-Région progressent certes de 63 % en autorisations de programme pour s'établir à 50 millions de francs, mais les crédits de paiement correspondant, soit 22 millions de francs, accusent une baisse de 21 %.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. L'an dernier, et pour la première fois depuis longtemps, les échanges extérieurs de notre pays ont dégagé un excédent significatif : 31 milliards de francs. En l'espace de douze mois, le retournement est donc spectaculaire.

Bien qu'empreint d'une certaine marge d'erreur due au changement de système de collecte de l'information, les résultats du

premier semestre de l'année en cours confirment cette tendance et le solde positif dégagé depuis le 1er janvier atteindrait déjà 36,4 milliards de francs.

Tous les secteurs participent à ce redressement. Ainsi, en 1992, l'excédent s'est accru de 9 milliards de francs pour atteindre un niveau record, la facture énergétique s'est allégée de 14 milliards de francs, et surtout, le solde industriel est redevenu légèrement positif (2,8 milliards de francs) alors qu'il était déficitaire de 37 milliards de francs un an plus tôt.

Cette approche en terme de solde recouvre toutefois une réalité économique plus nuancée.

Certes, **ces performances sont en partie dues à l'amélioration de la compétitivité des produits français** comme en témoigne la forte augmentation de parts de marché détenues par notre pays. Elles sont le résultat d'une politique de maîtrise des coûts de production, mais s'appuient également sur des phénomènes monétaires. Dans ce contexte, la dévaluation des monnaies des cinq pays qui absorbent le tiers de nos exportations pèse maintenant sur notre compétitivité, même si ce facteur est limité par la récente appréciation du dollar.

Mais nos résultats en terme d'échanges extérieurs s'expliquent également par un décalage de conjoncture. En 1992 la demande intérieure française s'est avérée moindre que celle de nos partenaires. Ce différentiel provient essentiellement de l'investissement des entreprises qui a plus baissé en France (- 5 %) que dans la CEE (- 1,7 %) et que dans l'OCDE (- 0,7 %). Or, ce mouvement, qui se confirme en 1993 limite notre capacité de réponse à une reprise de l'activité mondiale.

L'excédent confortable constaté aujourd'hui pourrait donc préparer les déficits de demain.

2. Les orientations que traduit le projet de budget en matière d'aide au commerce extérieur appellent quelques remarques :

- On ne peut qu'approuver la poursuite d'une politique de modernisation des postes d'expansion économique à l'étranger. Mais le mouvement de redéploiement géographique aura toutefois des limites. En effet, il ne faudrait pas que le développement de nos implantations dans les pays de l'Est ou le renforcement de nos structures dans les pays d'Asie du Sud Est conduisent à sacrifier notre présence dans des zones comme l'Amérique latine.

- En revanche, les nouvelles économies imposées aux organismes de promotion de notre commerce extérieur posent un véritable problème. Dans un contexte budgétaire déjà strict, la plupart de ces intervenants ont été conduits, dans le passé, à restructurer leurs interventions, à améliorer leur productivité et à accroître leurs ressources

propres. Le nouvel effort qui leur est demandé risque de les inciter à privilégier leur activité de prestataire de service au détriment de leur mission de service public.

- S'agissant des procédures d'aide, le poids des dotations mobilisées au titre des grands contrats est écrasant et traduit pour l'essentiel l'importance des sinistres constatés sur des exportations déjà réalisées. Dans ce contexte malheureusement traditionnel, on notera toutefois une amélioration sensible de la qualité du portefeuille de risques garantis par l'Etat via la COFACE, qui apparaît comme le résultat de la politique restrictive définie à partir de 1985. En outre, la France cherche désormais à développer des cofinancements avec les organismes multilatéraux, ce qui permet de limiter les risques de non-remboursement des crédits.

- Les moyens mobilisés au titre de l'aide au commerce courant demeurent certes très marginaux. Mais on ne peut se satisfaire de la baisse sensible des crédits d'intervention du CODEX, alors que cette procédure est plus particulièrement destinée à aider financièrement les PMI désirant s'implanter dans un pays étranger. Au regard de l'objectif même de ce mécanisme, la décision prise en 1992 d'exclure les dossiers concernant la seule CEE est difficilement compréhensible.

3. Pour l'avenir, les perspectives d'évolution du commerce mondial dépendent en partie du résultat des négociations du GATT. Dans un contexte de croissance mondiale relativement faible et alors que plusieurs pays connaissent une période de récession, un échec de ses négociations serait sans doute à l'origine d'une accentuation des pressions commerciales et d'une montée des protectionnismes nationaux. A l'inverse, un accord définissant des règles claires et appliquées par tous aurait un effet bénéfique sur le développement des échanges.

L'enjeu est donc particulièrement important pour notre pays qui figure au quatrième rang des exportateurs mondiaux. Or, le blocage actuel des négociations obère fortement la possibilité d'un accord avant la date fixée, soit le 15 décembre 1993.

Premier exportateur agricole de la Communauté, la France ne peut accepter en l'état les contraintes imposées par le compromis de Blair House, dont les effets viendraient d'ailleurs se cumuler avec ceux résultant de la réforme de la politique agricole commune.

Mais les enjeux du GATT ne se limitent pas aux questions agricoles. Les négociations en cours concernent également l'accès aux marchés, les subventions, les services financiers, le textile, l'aéronautique... Deuxième exportateur mondial de service, notre pays bénéficierait sans doute d'une libéralisation de ce secteur. De même, la France a besoin que soient maintenus des dispositifs permettant de poursuivre son ajustement industriel dans d'autres domaines sensibles

(textile et automobile notamment) avant d'affronter pleinement la concurrence de certains participants.

Structure des exportations françaises de biens et de services en 1992

	% du total	% de la catégorie
Biens	**77,3**	**100**
. Produits agricoles	5,2	6,7
. Produits agroalimentaires	7,3	9,4
. Énergie	2,0	2,6
. Produits manufacturés	62,8	81,2
Services	**14,6**	**100**
. Transport Telecom	4,0	27,1
. Services marchands	6,1	41,9
. Assurances services financiers	4,5	31,0
Tourisme	**8,0**	**100**

Structure géographique des exportations françaises de biens en 1992

CEE à 12	**62,7**
Dont :	
Allemagne	17,6
Grande-Bretagne	9,2
Italie	10,9
UEBL	9,2
Espagne	7,2
OCDE hors CEE	**16,8**
Dont :	
Etats-Unis	6,6
Japon	1,8
Suisse	3,5
Monde hors OCDE	**20,5**
Dont	
Pays de l'Est	2,8
OPEP	4,2
Zone de forte croissance (Chine, NPI, Argentine, Chili, Mexique)	5,1
Autres	8,4
Total	**100**

INTÉRIEUR
ADMINISTRATION CENTRALE
ET SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Rapporteur Spécial : M. Paul GIROD

Le budget de l'Intérieur atteint, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, **75,3 milliards de francs**, soit **6,36 %** 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, à la police nationale et à la sécurité civile. Leur montant spécifique s'élève à 42,2 milliards de francs en 1994, soit environ 56 % de l'ensemble du "bleu" de l'Intérieur pour le prochain exercice.

Les crédits dévolus aux collectivités territoriales et à l'administration déconcentrée font l'objet de la note de notre collègue M. Jacques Mossion.

I - PRESENTATION GENERALE

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CREDITS

Le budget de l'Intérieur (administration centrale, police nationale et sécurité civile) s'élève à 42,2 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit **une progression de 3,4 % en valeur par rapport au budget voté de 1993** et, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1993 (+ 2 %), **une hausse de 1,4 % en francs constants.**

Toutefois, 3.394 emplois sont transférés budgétairement de la section "sécurité civile" vers la section "administration territoriale" qui n'est pas étudiée dans le cadre de la présente note. A structure constante, c'est-à-dire hors effet du transfert négatif d'un crédit de 359 millions de francs, le budget de la police nationale et de la sécurité civile progresse donc en valeur de **4,3 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de **2,3 % en volume.**

Nature des crédits *(en millions de francs)*	**Budget voté de 1993** *(1)*	**Loi de finances initiale pour 1994**	**Variation 1994/1993** *(en %)*
Dépenses ordinaires	39.380,4	40.414,9	+ 2,6
à structure constante	*39.021,4*	*40.414,9*	*+ 3,6*
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.438,2	1.780,3	+ 23,8
Total	**40.818,6**	**42.195,2**	**+ 3,4**
à structure constante	*40.459,6*	*42.195,2*	*+ 4,3*

(1) Le budget voté de 1993 (administration centrale, police nationale, sécurité civile), considéré dans sa globalité, n'a été que marginalement affecté par les arrêtés d'annulation des 3 février et 10 mai 1993 ainsi que par les ouvertures de crédits de la loi de finances rectificative pour 1993.
Dans la suite de la note, les comparaisons ne seront donc établies qu'avec le budget voté de 1993.

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 95,8 % des crédits de la police nationale et de la sécurité civile (contre 96,5 % en 1993) **progressent en valeur de 2,6 % et de 3,6 % à structure constante**, soit une hausse de 1,6 % en volume à structure constante.

Au sein de ces dépenses, la presque totalité est affectée aux **moyens des services** (titre III) qui atteignent 40,3 milliards de francs pour 1994, soit un accroissement en valeur de 2,7 % par rapport au budget voté de 1993 et de 3,6 % à structure constante.

Quant aux **interventions publiques** (titre IV), elles ne s'élèvent plus qu'à 68,7 millions de francs, en raison d'**une chute de plus du quart** (- 25,5 %) par rapport aux crédits inscrits dans le précédent budget.

2. Les dépenses en capital

Pour 1994, elles représentent 1,8 milliard de francs en crédits de paiement, soit un **bond de près de 24 % en francs courants** par rapport au budget voté de 1993. Les autorisations de programme correspondantes s'accroissent à un rythme plus faible mais néanmoins non négligeable de 5,4 %, soit 1.190 millions de francs au lieu de 1.129,4 millions de francs.

Les **investissements exécutés par l'Etat** (titre V), qui constituent plus de 85 % des dépenses en capital, disposent de 1.606,3 millions de francs en crédits de paiement, soit une **hausse de 17,5 % en valeur**. Les autorisations de programme correspondantes augmentent pour leur part de 5,1 % à 1.015 millions de francs.

La plus forte majoration est toutefois accordée aux **subventions d'investissement dispensées par l'Etat** (titre VI) dont les crédits de paiement sont **multipliés par un coefficient de près de 2,5**, passant de 71 millions de francs à 174 millions de francs. Les autorisations de programme enregistrent parallèlement une progression de 6,7 % en valeur, à 175 millions de francs.

B. ANALYSE PAR ACTION

Action	Crédits demandés *(en millions de francs)*	Importance de chaque action *(en %)*	Variation par rapport à 1993 *(en %)*
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Police nationale	26.184,7	62,1	+ 3,6
Administration centrale	12.384,5	29,4	+ 3,3
Services communs	1.116,8	2,6	- 18,7 *(+ 11,3)**
Sécurité civile	1.695,6	4,0	+ 13,0
Elections	805,0	1,9	+ 21,8
Recherche	8,4	0,0	+ 19,4
Total I	**42.195,2**	**100,0**	**+ 3,4** *(+ 4,3)**
II - Autorisations de programme			
Police nationale	933,0	78,4	+ 4,9
Administration centrale	21,5	1,8	+ 4,9
Services communs	36,0	3,0	- 4,0
Sécurité civile	199,5	16,8	+ 19,1
Elections	-	-	-
Recherche	-	-	- 100,0
Total II	**1.190,0**	**100,0**	**+ 5,4**

** à structure constante*

1. La police nationale

Plus des deux cinquièmes de la majoration de l'enveloppe consacrée à la police nationale seront consacrés au financement de l'extension en année pleine de mesures de revalorisation des rémunérations intervenues en 1993 ainsi qu'au provisionnement des diverses hausses salariales prévues pour l'exercice 1994.

L'utilisation du reliquat reflète les priorités du ministère de l'Intérieur pour 1994 :

- Un crédit global de 194,5 millions de francs est dégagé, destiné à couvrir **la création de 3.000 emplois de policier auxiliaire** sur les deux exercices 1993 et 1994 (financement de l'extension en année

pleine des mesures de création de 1.500 emplois de policier auxiliaire décidées en 1993 et couverture des recrutements, au nombre de 1.500, qui seront mis en place en 1994).

- La contribution aux dépenses de **construction de logements destinés aux fonctionnaires de police** progresse très fortement en crédits de paiement, de 71 millions de francs à 174 millions de francs, et de 6,7 % en autorisations de programme, également à 174 millions de francs. Cette dotation doit permettre de favoriser l'insertion et la fidélisation des jeunes fonctionnaires dans les régions les plus déficitaires en effectifs ou les plus difficiles.

- Une provision de 40 millions de francs est inscrite sur les crédits indemnitaires en faveur des personnels de la police nationale dans le cadre de **la politique de la ville**. Il est, en effet, prévu de concentrer sur les zones difficiles le versement d'une indemnité compensatrice de récupération qui permettra d'accentuer la présence policière par une réorganisation du cycle de travail.

- Pour **augmenter le nombre des reconduites à la frontière**, le montant des crédits d'éloignement des étrangers expulsés ou refoulés sera pratiquement doublé en 1994, à hauteur de 85 millions de francs.

- **La poursuite de l'effort d'informatisation** se traduit par une progression de 17,4 % des crédits d'informatique de la police nationale, à 252,8 millions de francs. Dans le même ordre d'idée **le développement du programme ACROPOL** justifie la hausse de près de moitié des autorisations de programme (232 millions de francs en 1994) et de 27,5 % des crédits de paiement (163,2 millions de francs) destinés au financement des moyens de transmission de la police nationale.

- Afin de rattraper le retard supporté les années précédentes dans **la remise à niveau du parc automobile** de la police nationale, une enveloppe supplémentaire de 35 millions de francs lui sera consacrée en 1994. Un effort parallèle sera fait pour le parc lourd des CRS et de la préfecture de police (85 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement après 75 millions de francs en 1993).

- Enfin, une enveloppe nouvelle de 28 millions de francs est dégagée au profit de la mise en oeuvre de nouveaux services : création de **postes locaux d'identité judiciaire** dans l'ensemble des départements de la région parisienne afin de lutter contre la violence urbaine ; création de **nouvelles équipes cynophiles** pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la drogue et, dans le même ordre d'idée, accroissement des moyens consacrés au **projet EUROPOL** et implantation de nouveaux bureaux du service de coopération technique internationale.

2. L'administration centrale

Les dépenses d'administration centrale, soit 12,4 milliards de francs, en 1994, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, sont constituées pour l'essentiel (92,3 %) par **les pensions civiles versées aux fonctionnaires en retraite**, issus principalement de la police nationale.

En conséquence, près des neufs-dixièmes de la majoration constatée sous cette tête de chapitre sont imputables à des mesures d'ajustement destinées à tenir compte de l'évolution réelle des pensions civiles versées par le ministère.

Parallèlement, les moyens généraux de fonctionnement des services centraux du ministère sont globalement maintenus en francs constants (+ 2 % environ), un effort particulier étant, en outre, consenti pour les dépenses d'informatique qui progressent de 18,2 % par rapport au budget voté de 1993 pour atteindre 23 millions de francs.

La poursuite du programme de travaux de modernisation et de rénovation des immeubles de l'administration centrale justifie une hausse de 5 % des dépenses d'équipement en autorisations de programme, à 21 millions de francs.

3. Les services communs

Cette action, qui atteint 1,1 milliard de francs en 1994, regroupe les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement relatives à divers services techniques du ministère de l'Intérieur dans le domaine des transmissions, de la mécanographie et de l'informatique. Cette tête de chapitre regroupe également les crédits couvrant les réparations dues au titre de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat.

La diminution des crédits des services communs n'est qu'apparente. Elle est engendrée par le transfert de 3.468 emplois techniques vers les sections "administration centrale" et surtout "administration territoriale". Cette dernière section ne figure pas dans le budget de la police et de la sécurité civile.

A structure constante, les moyens affectés aux services communs progressent de 257,7 millions de francs, soit de 11,3 %. Cette majoration fait apparaître, dans un contexte de quasi-stabilité en francs constants (+ 0,3 % en volume) des dépenses de personnel (rémunérations et pensions civiles) ainsi que des dépenses générales de fonctionnement :

- le bond de 27,4 % des frais de contentieux et réparations civiles qui devraient s'établir, en 1994, à 351,6 millions de francs ;

- la progression de 4,2 % des dépenses informatiques qui atteignent ainsi 159,5 millions de francs.

4. La sécurité civile

L'essentiel des moyens nouveaux dégagés au profit de la sécurité civile (+ 195,8 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement) est destiné au **renforcement des instruments de lutte contre les feux de forêt :**

- Le dossier essentiel est constitué par le programme **Canadair CL 415** auquel 527 millions de francs de crédits de paiement seront consacrés (soit + 23,1 % par rapport à 1993). Deux de ces appareils seront livrés au début de la campagne de lutte contre les feux de forêts de 1994, un troisième au cours du troisième trimestre.

L'exécution du contrat sera réalisée à 70 % à la fin de 1994.

- Le programme de **remotorisation des Trackers** sera poursuivi avec un appareil supplémentaire disponible pour la campagne 1995 contre les feux de forêts, soit un total de 10 appareils remotorisés sur 13 appareils composant la flotte à cette date. Un crédit de 30 millions de francs est ouvert à ce titre en autorisations de programme et crédits de paiement sur le chapitre 57-50 *"Equipement matériel du ministère de l'Intérieur"*.

- S'agissant de **la maintenance des aéronefs,** les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 1994 (165 millions de francs en autorisations de programme, en progression de près de 50 % par rapport à 1993), doivent permettre pour la première fois l'engagement aux trois-quarts du programme de maintenance dès le début de l'année. Jusqu'à présent, en effet, ces dotations faisaient l'objet d'une mise à niveau dans le collectif budgétaire de fin d'année.

- L'effort de l'Etat porte également sur les crédits d'informatique qui, en progressant de 72,9 %, permettront notamment **d'étendre le système d'information opérationnelle sur les feux de forêts (SICOSC) à la région Aquitaine.**

- Enfin, les dépenses de fonctionnement des services opérationnels de la sécurité civile sont en progression de 11,4 % à 154,1 millions de francs en 1994 du fait, en particulier, de la décision prise par l'Etat de financer en totalité, au lieu des deux-tiers jusqu'à présent, les produits retardants et moussants utilisés par les bombardiers d'eau.

5. Les autres actions

Les dépenses consacrées au financement des **élections** progressent de 144 millions de francs :

- *585,8 millions de francs* affectés aux **élections législatives** ne sont pas reconduits,

- *468,7 millions de francs* sont dégagés, en mesures nouvelles, pour les élections des représentants au **Parlement européen** et *234,3 millions de francs* pour les **élections cantonales** de mars prochain;

- *20 millions de francs* représentant la provision pour le financement des **élections partielles** sont reconduits de 1993 sur 1994,

- Enfin, la ligne *"dépenses communes"* passe de 55,2 à *82 millions de francs.*

La forte progression des crédits d'équipement dévolus à la **recherche** (+ 20,6 %) traduit l'arrivée à leur terme d'opérations lancées au titre des lois de finances antérieures. Plus aucune autorisations de programme n'est, en effet, inscrite sous cette tête de chapitre alors que les dotations de 1993 s'élevaient à 14,9 millions de francs.

II - OBSERVATIONS

Première observation

Alors que les dépenses consacrées aux budgets civils de l'Etat ne devraient progresser que de 1,2 % en 1994 par rapport à la première loi de finances rectificative pour 1993, le budget de la police et de la sécurité civile jouit, à structure constante, d'un taux de croissance de 4,3 %. **Le gouvernement manifeste donc clairement sa volonté d'ériger la sécurité des personnes et des biens au rang des grandes priorités nationales et de répondre ainsi à l'attente exprimée par la très grande majorité de nos concitoyens lors des dernières élections législatives.** Votre rapporteur ne peut que s'en féliciter.

Cette démarche volontariste a d'ailleurs été illustrée dès l'entrée en fonction du nouveau gouvernement : 459 millions de francs de crédits "gelés" par le précédent gouvernement sur le budget de fonctionnement courant de **la police nationale** (soit 15 % de la dotation initiale) ont ainsi été totalement débloqués au printemps dernier.

Dans le cadre du présent projet de budget, les dépenses de fonctionnement courant de la police nationale progressent, en outre, de 9,4 % et ses dépenses d'équipement de près de 20 %. En vue d'assurer la poursuite de cet effort, le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, M. Charles Pasqua, a d'ailleurs demandé l'élaboration **d'un plan de modernisation pluriannuel qui devrait trouver sa première traduction dans la loi de finances pour 1995.**

Toutefois, les prochains budgets continueront également de porter les stigmates du laxisme de la gestion des années passées : l'endettement cumulé du ministère atteignait, en effet, 1,4 milliard de francs en avril 1993 dont environ les trois-cinquièmes correspondaient au montant des factures impayées adressées par France Telecom, le reliquat provenant de dettes contractées à l'égard des sociétés d'autoroutes, de la SNCF et de la RATP.

Deuxième observation

Ainsi que l'a souligné à diverses reprises le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, au cours de l'examen de ses crédits devant l'Assemblée nationale, **le renforcement de la sécurité dans notre pays ne passe plus aujourd'hui par un accroissement significatif des forces de police.** Il apparaît, en effet, que le ratio policier ou gendarme par habitant est de 1 pour 268 habitants en France alors qu'il est, en moyenne, de l'ordre de 1 pour 300 habitants en Europe (au Royaume-Uni, il est de 1 pour 416, en Allemagne de 1 pour 315, en Italie de 1 pour 283 et en Espagne de 1 pour 236).

C'est donc par une réorganisation interne des services et une modernisation des moyens informatiques que devrait être atteint l'objectif d'une majoration de 10 % des personnels affectés sur la voie publique.

Or, cette démarche légitime est doublement contrariée :

- Le ministère de l'Intérieur n'a pu, malgré ses demandes, obtenir pour 1994 de nouvelles créations d'emplois administratifs alors que la loi de finances pour 1993 avait procédé à la création de 1 400 de ce type d'emplois, dont 200 à la suite d'engagements pris en séance publique.

Le ratio administratifs/actifs est donc en légère baisse et s'établit à 9,02 % alors que d'autres polices européennes connaissent des taux de l'ordre de 30 %.

- **Le système dit de la "cinquième brigade"**, qui a permis de transposer la règle des 39 heures, nécessite des effectifs importants, **interdit toute flexibilité** dans l'emploi des personnels et permet à certains policiers de pratiquer un deuxième métier ou d'habiter à plusieurs centaines de kilomètres de leur lieu d'affectation.

Face à ce double obstacle, le recrutement de 3 000 policiers auxiliaires supplémentaires n'est pas une solution complètement satisfaisante, même si elle va dans le bon sens. Les appelés du contingent ne peuvent pas accomplir toutes les tâches administratives, ni se substituer au personnel actif de la police nationale dans l'exercice des missions les plus dangereuses. En outre, leur effectif approche la limite de 10 % du personnel actif fixée par la loi du 10 juillet 1987 (8 725 emplois pourvus en 1994).

Dans ce cadre, la marge de manoeuvre du ministère est étroite sans être négligeable. Les propos très fermes et très clairs tenus par le ministère d'Etat devant l'Assemblée nationale n'en méritent que plus d'être soulignés :

> *"Je suis bien conscient (...) de la sclérose, et même du manque d'imagination, qui frappe les structures de la police nationale. En effet, la police nationale ne peut pas et ne doit pas avoir la*

même organisation partout. Elle doit tenir compte de l'apparition ou du développement de zones criminogènes dans certains endroits. Il faut donc réfléchir à une adaptation des méthodes et des moyens."

Le ministère s'est ainsi d'ores et déjà engagé dans la voie de la négociation paritaire départementale avec pour objectif de conférer aux chefs de service au niveau local une plus grande latitude pour **mettre sur pied des cycles de travail différents**, à l'aide d'enveloppes budgétaires déconcentrées permettant de rémunérer des heures supplémentaires.

C'est dans cette logique que s'inscrit, par exemple, l'enveloppe de 40 millions de francs rattachée à la politique de la Ville.

Cette démarche mérite donc d'être soutenue.

M. Charles Pasqua a toutefois indiqué devant l'Assemblée nationale qu'il renonçait pour l'instant à mettre en oeuvre la nouvelle bonification indiciaire (NBI) prévue par le protocole Durafour, compte tenu des difficultés techniques que présenterait son application.

Troisième observation

Il est clair que l'effort demandé aux personnels de police passe également par **une remobilisation des hommes reposant sur de réelles perspectives de carrière.**

De ce point de vue, deux corps de fonctionnaires paraissent plus particulièrement confrontés à des difficultés sérieuses.

- L'abrogation du décret du 27 mars 1993 et le rétablissement de la promotion au choix pour les *inspecteurs* sont susceptibles de favoriser à la fois la reconnaissance du mérite et une plus grande mobilité géographique. Cette décision est toutefois contestée par le syndicat majoritaire chez les inspecteurs qui met en avant la lenteur de la montée en grade et le caractère peu attractif de la fin de carrière dans un corps dont la pyramide d'âge est très déséquilibrée (moyenne d'âge de 45 ans).

- Le corps des *enquêteurs* s'interroge sur son avenir : depuis quatre ans, il n'a plus été procédé à aucun recrutement et vingt-trois emplois d'enquêteurs de deuxième classe sont supprimés dans le présent budget.

M. Charles Pasqua a d'ailleurs indiqué à ce sujet qu'une mission d'inspection était en cours pour étudier l'avenir de ce corps.

Quatrième observation

Au-delà des efforts de modernisation des moyens et de remobilisation des personnels, le dernier aspect de l'oeuvre de rénovation de la police que souhaite entreprendre le ministre d'Etat touche à la **réorganisation des structures.**

De ce point-de-vue, plutôt que "d'abandon de la départementalisation" il conviendrait plutôt de parler d'**une départementalisation moins rigide dans sa conception mais plus ambitieuse dans ses objectifs.** Cette démarche mérite d'être saluée après les errements des mois passés.

L'institution sur tout le territoire, à compter du 1er janvier 1993, de directions départementales de la police nationale se substituant aux directions des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières (PAF) a eu, en effet, plusieurs impacts négatifs : constitution d'états-majors pléthoriques dans certains départements, éloignement des structures de commandement par rapport au terrain, démotivation des renseignements généraux et de la PAF. Surtout, les résultats sont apparus plutôt décevants en matière de lutte contre la petite et moyenne délinquance.

Depuis le 30 juin dernier, chaque service a donc retrouvé son **autonomie,** deux éléments de la réforme étant toutefois conservés : l'unité de gestion des moyens au niveau départemental et le rôle non plus de direction mais de coordination du directeur **départemental de la sécurité** publique.

Le nouveau directeur départemental de la sécurité publique assurera, dans ce cadre rénové, la préparation des *plans départementaux de sécurité* dont l'**ambition** est de faire travailler ensemble, sous l'autorité conjointe du Préfet et du procureur de la République, la police nationale, la gendarmerie nationale et la douane. La police judiciaire, qui était restée complètement à l'écart de la départementalisation, a également vocation à être impliquée dans la mise en oeuvre de ces plans.

L'apparition d'un plan départemental n'a pas pour conséquence la suppression des **projets locaux de sécurité** qui reposent, eux, sur la notion de contrat entre partenaires, dont les collectivités locales. Cette formule connaît, en effet, **un succès remarquable** : au 29 juillet 1993, 312 plans locaux de sécurité avaient été signés et 114 autres étaient en cours de discussion.

Cinquième observation

La forte progression apparente du budget de la sécurité civile (+ 13 %) suscite des réserves de la part de votre rapporteur. Elle est, en effet, pour l'essentiel la conséquence de l'exécution, programmée depuis de nombreuses années, du contrat d'acquisition des Canadairs CL 415 et de l'inscription massive, dès l'étape du projet de loi de finances initiale, des crédits de maintenance qui faisaient l'objet, jusqu'au présent exercice inclus, d'une mise à niveau tardive dans le collectif budgétaire de fin d'année.

Pour le reste, seules les subventions dites "inéluctables" progressent, de 11,4 %. Celles-ci recouvrent pour l'essentiel la participation de l'Etat au budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et aux services de secours de la Ville de Paris.

En revanche, les moyens de fonctionnement sont simplement reconduits en francs courants (207,8 millions de francs) et, surtout, **les subventions aux services départementaux d'incendie et de secours sont amputées d'un tiers de leurs crédits de 1993** et ne s'établissent donc plus qu'à 13,7 millions de francs.

Le budget de la sécurité civile pour 1994 conforte donc **le mouvement tendanciel à la réduction des dépenses de l'Etat en matière de fonctionnement et au report des charges sur les collectivités locales.** Ainsi, la décision prise, à l'été 1993, par l'Etat de financer en totalité, au lieu des deux-tiers jusqu'à présent, les produits retardants et moussants utilisés par les bombardiers d'eau ne l'a-t-elle qu'en contrepartie de la prise en charge par les collectivités concernées de la totalité des dépenses d'hélicoptères bombardiers d'eau.

Sixième observation

La départementalisation des services d'incendie et de secours ne pouvait être mise en oeuvre, faute d'un dispositif suffisamment précis et détaillé, même après l'adoption de la loi n° 93-21 du 27 janvier 1993 dont les articles 87 et 88 assouplissaient le principe général fixé par la loi d'orientation du 6 février 1992 (entrée en vigueur repoussée du 1er janvier 1993 au 1er janvier 1995 ; nouvelle exception au principe d'unicité de gestion des moyens des services d'incendie et de secours pour certains départements de plus de 500 000 habitants).

Votre rapporteur se félicite, à ce sujet, de la décision prise récemment par le nouveau gouvernement de réunir **une commission quadripartite** composée de présidents de conseils généraux, de maires, de représentants des sapeurs-pompiers et de représentants de l'Etat en vue de fixer les modalités de mise en oeuvre de la réforme. Ce groupe de travail

remettra son rapport avant la fin du mois de novembre. Un nouveau projet de loi sera, en outre, soumis au Parlement lors de la prochaine session de printemps qui tiendra compte des avis formulés dans le cadre de la commission *ad hoc*.

Il apparaît ainsi d'ores et déjà acquis que l'entrée en application de la départementalisation devrait s'opérer progressivement et par la voie contractuelle.

INTÉRIEUR
ADMINISTRATION TERRITORIALE
ET DÉCENTRALISATION

Rapporteur Spécial : M. Jacques MOSSION

Sur un budget total de 75,3 milliards de francs, les dépenses du ministère de l'Intérieur spécifiquement **consacrées à l'administration territoriale et aux collectivités locales** atteignent, en 1994, **33,1 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit environ 44 % de l'ensemble.

Le "bleu" de l'Intérieur comprend également, en annexe, un état récapitulatif des **concours financiers de l'Etat aux collectivités locales**. Ces concours s'élèveront, en 1994, à **251,5 milliards de francs** *(1)* en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 17,4 % de l'ensemble des charges du budget général *(2)*.

La présente note a pour objet d'examiner l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (I), de retracer les crédits du budget de l'Intérieur consacrés à l'administration territoriale et aux collectivités décentralisées (II) avant de présenter les principales observations du rapporteur spécial (III).

L'article 62 du projet de loi de finances pour 1994, rattaché au budget de l'Intérieur (IV) fera l'objet d'un examen spécifique.

1.Hors effet des modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 22 du projet de loi de finances.

2.Les dotations aux collectivités territoriales inscrites sur le budget de l'Intérieur sont incluses dans l'état récapitulatif. Les montants de 33,1 milliards de francs et de 251,5 milliards de francs ne peuvent donc être additionnés.

Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales

(en millions de francs)

	Budget voté de 1993 (montants révisés)	Loi de finances pour 1994 (prévisions)	Evolution (%)
Subventions spécifiques (tous ministères)			
. Fonctionnement	4.042	3.915	- 3,1
. Equipement et Comptes spéciaux du Trésor			
AP	*5.020*	*4.342*	*- 13,5*
CP	4.392	3.585	- 18,4
Sous-total *DO + AP*	*9.062*	*8.257*	*- 8,9*
DO + CP	8.434	7.500	- 11,1
Dotations de fonctionnement			
. Dotation globale de fonctionnement	96.219	98.144	+ 2,0
. Dotation spéciale instituteurs	3.257	3.093	- 5,0
. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.392	1.300	-6,6
. Dotation élu local	250	250	-
Sous-total	101.118	102.787	+ 1,6
Dotations d'équipement			
. Fonds de compensation de la TVA	21.100	20.540 *(1)*	- 2,7
. Dotation globale d'équipement			
AP	*5.895*	*5.895*	-
CP	5.582	5.582	-
. Amendes de police	1.000	1.200	+ 20,0
Sous-total *DO + AP*	*27.995*	*27.635*	*- 1,3*
DO + CP	27.682	27.322	- 1,3
Compensation des transferts de compétences			
. Dotation générale de décentralisation	12.921 *(2)*	13.333 *(2)*	+ 3,2
. DGD formation professionnelle	1.067	1.155	+ 8,3
. DGD Corse	2.931	2.990	+ 2,0
. Dotation régionale d'équipement scolaire			
AP	*2.807*	*2.947*	*+ 5,0*
CP	2.707	2.835	+ 4,7
. Dotation départementale d'équipement des collèges			
AP	*1.388*	*1.458*	*+ 5,0*
CP	1.339	1.403	+ 4,8
. Fiscalité transférée (prévisions).	37.700	38.980	+ 3,4
. Corse Loi du 13 mai 1991 (droit de consommation sur les alcools)	45	47	+ 4,4
Sous-total *DO + AP*	*58.859*	*60.910*	*+ 3,5*
DO + CP	58.710	60.743	+ 3,5
Compensation des allègements d'impôts locaux			
.Dotation de compensation de la taxe professionnelle	22.848	19.091	- 16,4
.Contrepartie de l'exonération de taxe foncière (subvention de l'Intérieur)	1.800	1.503	- 16,5
. Compensation de dégrèvements législatifs	23.588	24.181	+ 2,5
. Compensation sur exonération de taxe d'habitation et de taxes foncières (prélèvement sur recettes)	7.426	8.350	+ 12,4
Sous-total	55.662	53.125	- 4,6
TOTAL GENERAL *DO + AP*	*252.696*	*252.714*	-
DO + CP	251.606	251.477	-

(1) Ce chiffre ne tient pas compte des modifications apportées en première lecture par l'Assemblée nationale à l'article 22 du projet de loi de finances.

(2) Hors provision technique de 1 milliard de francs liée à l'écrêtement des départements surfiscalisés, afin d'éviter un double compte.

I - LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Le projet de loi de finances initiale pour 1994 laissait apparaître, avant son examen par l'Assemblée nationale, **une quasi-stagnation des concours de l'Etat aux collectivités locales.** Ces concours devaient, en effet, s'élever à 251,5 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, fiscalité transférée incluse, contre 251,6 milliards de francs en 1993.

Cette légère diminution, en francs courants, des dotations de l'Etat n'avait pas de précédent. Elle était la conséquence, d'une part, d'un certain nombre d'évolutions spontanées à législation constante et, d'autre part, de quatre mesures inscrites dans le projet de loi de finances, dont le coût cumulé pour les collectivités locales était de 4,8 milliards de francs en 1994.

Toutefois, l'abaissement du taux de remboursement du fonds de compensation de la TVA a été repoussé du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1996. L'impact négatif de cette disposition sur les ressources versées aux collectivités locales était évalué à 1.260 millions de francs.

La prise en compte de cette somme, qu'il convient ainsi d'ajouter au total figurant sur le tableau ci-contre, ne change cependant rien au constat d'une quasi-stagnation en valeur et d'une contraction nette en volume des concours de l'Etat aux collectivités locales.

A. LES CONCOURS SPECIFIQUES

Les concours spécifiques qui, avec un montant de 8,3 milliards de francs en moyens d'engagement *(1)* ne représentent que 3,3 % des concours aux collectivités locales, regroupent concurremment divers crédits d'interventions ministériels non globalisés et les dépenses de certains comptes spéciaux du Trésor.

1. Les subventions de fonctionnement des différents ministères sont en diminution de 3,1 % en francs courants en 1994 pour atteindre, au total, 3,9 milliards de francs.

1.Les moyens d'engagement sont égaux à la somme des dépenses ordinaires et des autorisations de programme.

2. Les subventions d'équipement subissent une contraction beaucoup plus nette en moyens d'engagement (- 14,2 %) et s'établissent un peu en-dessous de 3,3 milliards de francs pour le prochaine exercice.

3. Les comptes spéciaux du Trésor (Fonds national pour le développement des adductions d'eau, Fonds forestier national, partie du Fonds national pour le développement du sport et partie du Fonds national des haras et des activités hippiques) présentent également une baisse de leurs moyens d'engagement de 11,3 % d'un année sur l'autre.

Cette évolution négative est essentiellement imputable à la chute de 230,5 à 100 millions de francs des autorisations de programme inscrites au titre du *Fonds forestier national.*

Plus marginalement, elle est aussi la conséquence du resserrement des lignes du *FNDS* relatives aux subventions aux collectivités locales qui passent, en effet, de 74 millions à 60 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement (- 18,9 %).

B. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

Les concours globalisés versés par l'Etat au bénéfice des **sections de fonctionnement** des budgets des collectivités locales représentent, au total, avec 102,8 milliards de francs, **40,7 %** de l'ensemble des concours (moyens d'engagement) aux collectivités locales.

1. La dotation globale de fonctionnement évolue, depuis le début des années 1990, selon un index composite associant le produit intérieur brut en volume et l'indice des prix à la consommation des ménages.

L'article 20 du projet de loi de finances pour 1994 prévoit cependant qu'**à compter du 1er janvier prochain, la progression de l'enveloppe de la DGF sera indexée sur la seule hausse des prix à la consommation hors tabac, à l'exclusion de toute référence à la croissance du PIB en volume.** Elle devrait ainsi s'élever à 98,1 milliards de francs, en progression de 2 % par rapport à 1994 (96,2 milliards de francs).

Le coût de cette mesure pour les collectivités concernées (communes, groupements de communes, départements et région Ile-de-France) est d'environ 900 millions de francs sur le prochain exercice *(1)*.

En outre, le projet de loi adopté par le Sénat en première lecture, le 28 octobre dernier, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement prévoit le gel pour 1994, à leur niveau de 1993, des dotations composant le tronc commun de la DGF des communes (dotation de base, dotation de péréquation et dotation de compensation), celui de la garantie minimale de progression, des concours aux communes touristiques, de la dotation "villes-centres" ainsi que de la majoration de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales.

La marge dégagée par la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes, soit 1,6 milliard de francs, doit permettre d'abonder la dotation des groupements de communes dans des proportions fixées par le comité des finances locales, de majorer d'au moins 10 % la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de dégager une nouvelle enveloppe appelée dotation de solidarité rurale (DSR).

La DGF des départements sera, enfin, accrue selon la norme indiquée plus haut de 2 % en valeur, mais un quart au maximum de la marge ainsi acquise viendra abonder, à titre exceptionnel, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) attribuée aux 24 départements les plus pauvres.

2. La dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) doit revenir de 3.257 millions de francs à 3.093 millions de francs en 1994. Cette baisse résulte de la combinaison de deux mouvements distincts :

- L'intégration de 12.000 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles,

- **la suppression, à compter du 1er janvier 1994, de l'indexation de la DSI sur la DGF** *(article 21 du projet de loi de finances initiale pour 1994)*.

Cette dernière mesure permet à l'Etat d'économiser 95 millions de francs dont le poids est ainsi reporté sur les collectivités locales. La suppression de l'indexation met, en effet, entièrement à la charge des communes une éventuelle majoration de l'indemnité compensatrice versée aux instituteurs ou un relèvement des frais d'entretien des logements affectés, en 1994.

1. DGF 1993 × 2/3 × 1,4 % (indice de croissance prévisionnel du PIB en 1994) = 896 millions de francs.

3. La subvention de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), qui vient s'ajouter aux ressources procurées par la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle (1,7 milliard de francs en 1993), représentera 1.300 millions de francs en 1994 contre 1.392 millions de francs en 1993.

Cette contraction de 6,6 % correspond à l'évolution négative des recettes fiscales nettes de l'Etat évaluées en loi de finances initiale, sur laquelle le FNPTP est indexé en vertu des dispositions de l'*article 1648 A bis* du code général des impôts.

4. La dotation "élu local" a été instituée par l'article 42 de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux afin d'aider les communes de petite taille à supporter les conséquences de la mise en application des dispositions statutaires et financières de ce texte législatif.

Le prélèvement sur recettes, créé pour la première fois pour l'exercice 1993, s'est élevé à 250 millions de francs.

Il est proposé de reconduire au franc près ce montant en 1994.

C. LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT

Celles-ci diminuent globalement de 1,3 % en 1994 pour atteindre 27,6 milliards de francs en moyens d'engagement, soit près de 11 % de l'ensemble des concours financiers aux collectivités locales.

1. Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), contrepartie de la TVA payée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement de la pénultième année, devait tomber, dans le projet de loi initial (*article 22*), de 21,1 milliards de francs en 1993 à 20,5 milliards de francs en 1994. Le taux de remboursement du FCTVA devait notamment être fixé, dès 1994, à *14,777 %*, en diminution de 0,905 point par rapport au taux actuel (*15,682 %*). La ponction nette sur les ressources des collectivités locales aurait été de 1.260 millions de francs.

L'Assemblée nationale a toutefois différé l'entrée en vigueur de la réduction du taux de remboursement du 1er janvier 1994 au **1er janvier 1996**, annulant ainsi le caractère rétroactif de cette disposition. En raison du décalage de deux ans entre la réalisation de l'investissement et le versement des attributions du FCTVA, les plans de financement des

investissements réalisés en 1992 ou en cours de réalisation en 1993 auraient, en effet, été profondément bouleversés.

Le montant du Fonds de compensation de la TVA devrait donc s'élever à 21,8 milliards de francs en 1994, en progression de 3,3 % par rapport à la dotation de 1993.

2. La dotation globale d'équipement (D.G.E.) est indexée annuellement sur le rythme prévisionnel d'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques. Cet indice qui correspond à la progression des investissements de l'ensemble des administrations publiques, et qui peut donc être inférieur à l'augmentation des investissements publics locaux *stricto sensu*, s'élèverait à 5 % pour 1994 (*rapport économique et financier pour 1994*).

L'article 62 du projet de loi de finances initiale prévoit toutefois de suspendre, pour le prochain exercice, l'effet des règles d'indexation de la DGE. Les montants de la dotation globale d'équipement sont, en conséquence, fixés par cet article :

- à 3 543,5 millions de francs en autorisations de programme et à 3 309,6 millions de francs en crédits de paiement pour la DGE des communes ;

- à 2 351,1 millions de francs en autorisations de programme et à 2 272,8 millions de francs en crédits de paiement pour la DGE des départements.

Il s'agit d'une reconduction pure et simple, en francs courants, des dotations inscrites dans la loi de finances pour 1993 : au total, 5 895 millions de francs en autorisations de programme et 5 582 millions de francs en crédits de paiement.

Le gouvernement invoque deux motifs à l'appui de cette disposition :

- Le faible rythme de consommation de la DGE-2ème part des communes qui a justifié l'annulation de 200 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur la ligne concernée, dans le cadre du collectif budgétaire de printemps.

- L'importance, en général, des reports évalués, fin 1992, à près de 1,6 milliard de francs pour les seuls crédits de paiement, dont 1 milliard sur la DGE des communes et un peu moins de 600 millions de francs sur la DGE des départements.

3. Le produit des amendes de police est estimé pour 1994 à 1,2 milliard de francs contre 1 milliard de francs en 1993, soit une hausse de 20 % par rapport au précédent exercice.

Cette forte majoration semble due à l'informatisation du timbre amende qui permet, en effet, l'amélioration du paiement des infractions.

D. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCE

L'ensemble des crédits transférés aux collectivités locales dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence consécutifs aux lois de décentralisation représentent près du **quart** des concours financiers de l'Etat, soit **60,9 milliards de francs** en moyens d'engagement, en hausse de **3,5 %** par rapport à l'année dernière.

1. La dotation globale de décentralisation (DGD)

Elle passe de 12 921 millions de francs à 13 333 millions de francs. La marge supplémentaire de 412 millions de francs est acquise :

- pour 260 millions de francs par application à la DGD de 1993 d'un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement pour la même année (2 %) ;

- pour 152 millions de francs par des mesures nouvelles positives reflétant une majoration nette des dépenses antérieurement assumées par l'Etat et prises dorénavant en charge par les collectivités locales, en vertu des lois de décentralisation.

L'exercice 1994 est notamment marqué par l'accroissement des dépenses de DGD au titre du transfert aux départements des crédits permettant la prise en charge par ces collectivités des personnels des bibliothèques de prêt et des services d'archives départementaux (744 emplois transférés pour une enveloppe de 100,4 millions de francs).

La DGD "Corse" est apparue, pour la première fois isolément, dans la loi de finances initiale pour 1993. Elle a vocation à regrouper l'intégralité des crédits destinés à la Corse au titre des compétences transférées par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

Cette dotation s'élève, en 1994, à 1.155 millions de francs, en progression de 8,3 % par rapport à l'exercice précédent. Sur ce total, 2 points de croissance sont acquis par le jeu de l'indexation sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Le restant (66 millions de francs environ) correspond à un ajustement des crédits destinés à la collectivité territoriale de Corse au titre des nouvelles charges qui lui ont été déjà attribuées dans les domaines, en particulier, de la voirie (+ 38,2 millions de francs) et de la culture (+ 10,4 millions de francs).

2. La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), instituées dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales en matière scolaire, évoluent en principe chaque année, en autorisations de programme, au même rythme que la dotation globale d'équipement, c'est-à-dire en fonction du taux prévisionnel d'évolution de la FBCF des administrations publiques.

L'article 62 du projet de loi de finances, qui procède à la désindexation de la DGE pour 1994, fixe cependant les montants de la DRES et de la DDEC par application du taux de 5 % retenu par le rapport économique et financier pour la progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques en 1994.

La dotation régionale d'équipement scolaire s'établit donc à 2 947 millions de francs en autorisations de programme pour le prochain exercice et la dotation départementale d'équipement des collèges à 1 458 millions de francs.

Parallèlement, la dotation de décentralisation relative à la **formation professionnelle et à l'apprentissage** augmente de 2 %, par indexation sur le rythme de progression de la DGF, pour atteindre près de 3 milliards de francs en 1994.

3. Enfin, la fiscalité transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétences (taxe sur les cartes grises, droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière, vignette automobile) augmenterait de 3,4 % en 1994, pour atteindre près de 39 milliards de francs. Le taux de progression retenu est celui du produit intérieur brut en valeur en 1994.

Il convient cependant de remarquer que le Gouvernement a dû réviser à la baisse les estimations annoncées par son prédécesseur pour 1993 qui passent, en effet, de 41,9 milliards de francs à 37,7 milliards de francs; soit une hausse par rapport à 1992 de 1,9 % au lieu des 5,5 %

annoncés en loi de finances initiale (taux correspondant à l'évolution attendue du PIB en valeur en 1993).

La taxe sur *les cartes grises* bénéficierait d'un produit en hausse de 8,1 % en 1993 par rapport à 1992 (6,6 milliards de francs).

Les produits de la taxe de publicité foncière et du droit départemental d'enregistrement s'établiraient à 18,5 milliards, soit au même niveau que celui atteint en 1992 après deux années marquées par de sévères diminutions (- 5,7 % en 1991 et - 7,1 % en 1992).

Enfin, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (la vignette) progresserait peu (+ 1,7 %) à 12,6 milliards en 1993.

E. LES COMPENSATIONS AU TITRE DES ALLEGEMENTS D'IMPOTS LOCAUX

1. La dotation de compensation de la taxe professionnelle passe de 22,8 milliards de francs à 19,1 milliards de francs en 1994. Cette forte contraction, de 16,4 %, était obtenue, dans le projet de loi initial, par une réduction forfaitaire de la compensation des pertes de recettes résultant, pour les communes, de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle. Celle-ci était diminuée, dans la limite de 50 % de son montant, d'une somme égale à 30 % du taux de progression du produit de taxe professionnelle entre 1987 et 1993.

L'Assemblée nationale a souhaité **moduler sur une échelle plus réduite** le montant de la réduction de compensation **en fonction de l'importance du taux de progression**, constaté entre 1987 et 1993, du produit de taxe professionnelle. La réduction de la compensation est égale :

- à **15 %** de celle-ci, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient compris entre 1,2 et 1,8 ;

- à **35 %** de celle-ci, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient compris entre 1,8 et 3 ;

- à **50 %** de son montant, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient supérieur à 3.

Enfin, les députés ont limité la réduction de la compensation à 2 % du produit des quatre taxes directes locales perçu par la collectivité locale concernée.

Le manque à gagner pour les collectivités locales est toutefois toujours de l'ordre de *2,6 milliards de francs*.

Le reliquat de la contraction (un peu plus de 1,7 milliard de francs) résulte de deux mouvements de sens contraire :

- la DCTP est indexée sur les recettes fiscales nettes du budget général qui sont en baisse de 6,6 % entre les estimations de la loi de finances initiale pour 1993 et celles de la loi de finances initiale pour 1994 ;

- elle est majorée pour certaines collectivités défavorisées afin de compenser la réduction pour embauche ou investisement (REI) des bases de taxe professionnelle instituée en 1988.

2. La contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties *(1)* ne s'élève plus qu'à 1,5 milliard de francs en 1994, soit une diminution de 16,5 % justifiée, sur le prochain exercice encore, par la suppression de la compensation de l'exonération de courte durée dont peuvent bénéficier certaines constructions neuves (*article 128 de la loi de finances pour 1992*).

3. Les dégrèvements d'impôts locaux, pris en charge directement par l'Etat sur le chapitre 15-01 du budget des charges communes, augmentent de 2,5 % par rapport à la compensation décidée dans le cadre du budget voté de 1993, pour s'élever à près de 24,2 milliards de francs. Cette progression s'explique, pour près de moitié, par l'augmentation de la compensation versée au titre du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu imposable qui passe, en effet, de 2.325 millions de francs à 2.590 millions de francs. Le coût du plafonnement de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée régresserait en revanche, de 16.630 millions de francs à 16.420 millions de francs.

4. La compensation des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties *(2)* atteint plus de 8,3 milliards de francs, en augmentation de 12,4 % par rapport au budget voté de 1993.

Il convient toutefois de préciser que l'évaluation pour 1993 avait été majorée de 840 millions de francs, à 8,27 milliards de francs, par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993. Cette majoration se décomposait alors en :

- 800 millions de francs d'anticipation de l'allègement de foncier non bâti associé au plan adopté le 7 mai 1993 par le Gouvernement et la profession agricole (exonération totale de la part régionale et partielle de la part départementale) ;

- 40 millions de francs au titre de la compensation par l'Etat des exonérations de droit de mutation à titre onéreux de fonds de commerce.

1. Celle-ci prend la forme d'une subvention du ministère de l'Intérieur.

2. Il s'agit d'un prélèvement direct sur recettes de l'Etat.

Le présent projet de budget procède donc simplement à un ajustement marginal (+ 1 %) d'un montant de compensation déjà fixé au début de l'été et destiné à être reconduit en 1994.

II - LES CREDITS DU BUDGET DE L'INTERIEUR RELATIFS A L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET AUX COLLECTIVITES LOCALES

A. PRESENTATION GENERALE

Le montant des crédits relevant de la présente note s'élève au total à **33,1 milliards de francs** en dépenses ordinaires et crédits de paiement dans le projet de budget pour 1994, en hausse de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

Ces données brutes doivent toutefois être corrigées afin de tenir compte :

- Du transfert, en 1994, de 3 394 emplois de la section "sécurité civile" à la section "administration territoriale" des crédits de l'intérieur qui s'accompagne du transfert corrélatif d'une enveloppe de 359 millions de francs.

Afin d'établir des comparaisons à structure constante, il conviendra donc de défalquer ce montant des crédits demandés pour 1994.

- Des annulations nettes de crédits décidées dans le cadre des arrêtés des 3 février et 10 mai 1993 qui ont amputées les dotations disponibles en loi de finances initiale d'un montant de 374,9 millions de francs.

La progression réelle du budget de l'administration territoriale et des collectivités locales s'établit donc, à structure constante et du collectif de printemps à la loi de finances initiale pour 1994, à + 2,9 %.

Budget	Loi de finances initiale pour 1994 (*millions de francs*)	LFI 94/LFI 93 (%)	LFI 94/LFR 93 (%) (1)
Moyens des services (Titre III)	5 913,4	+ 9,6	+ 10,3
à structure constante (2)	*5 554,4*	*+ 3,0*	*+ 3,6*
Interventions publiques (Titre IV)	17 018,0	+ 1,2	+ 3,0
Total dépenses ordinaires (DO)	**22 931,4**	**+ 3,2**	**+ 4,8**
à structure constante (2))	*22 572,4*	*+ 1,6*	*+ 3,1*
Investissements de l'Etat (Titre V)	264,7	+ 50,5	--
Subventions d'investissement (Titre VI)	9 906,8	+ 1,0	+ 1,6
Total crédits de paiement (CP)	**10 171,5**	**+ 1,9**	**+ 2,4**
Total DO + CP	**33 102,9**	**+ 2,8**	**+ 4,0**
à structure constante (2)	*32 743,9*	*+ 1,7*	*+ 2,9*

(1) Seules ont été prises en compte les ouvertures et annulations de crédits opérées sur les chapitres suivants :
Administration préfectorale - Dépenses diverses (37-10) : 34 millions de francs.
Subventions obligatoires en faveur des collectivités locales (41-51) : - 290,9 millions de francs.
Travaux divers d'intérêt local (67-51) : + 150 millions de francs.
DGE - Communes (67-52) : - 200 millions de francs.
(2) 359 millions de francs sont transférés du budget de l'administration centrale du ministère de l'intérieur à celui de l'administration territoriale.

B. LES DIFFERENTES ACTIONS

Les crédits de l'administration territoriale et des collectivités locales se divisent en **trois actions** assez différentes par leur nature et inégales par leur montant :

- Les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures (action *"administration territoriale"*) approchent 6 milliards de francs.

- La dotation dévolue aux *cultes d'Alsace-Lorraine*, d'un montant de 205,2 millions de francs est marginale.

- Enfin, l'action *"collectivités locales"* regroupe diverses dépenses de transfert de l'Etat vers les collectivités locales, à hauteur de 26,9 milliards de francs, parmi lesquelles prédominent la dotation générale

de décentralisation et la dotation globale d'équipement qui constituent à elles deux, près des quatre-cinquièmes (78,3 %) des crédits de l'action.

Les autres crédits du budget de l'Intérieur, consacrés aux dépenses de sécurité, font l'objet de la note de présentation de notre collègue Paul Girod.

(en millions de francs)

Action	Loi de finances initiale pour 1994 (*millions de francs*)	Budget voté de 1993 (*variation LFI 94/LFI 93*)	Loi de finances rectificative pour 1993 (*variation LFI 94/LFR 93*)
. Administration territoriale	5 974,0	5 366,0 (+ 11,3 %)	5 332,0 (+ 12,0%)
à structure constante	*5 615,0*	*5 366,0 (+ 4,6 %)*	*5 332,0 (+ 5,3 %)*
. Cultes d'Alsace-Lorraine	205,2	203,0 (+ 1,1 %)	203,0 (+ 1,1 %)
. Collectivités locales	26 923,7	26 620,1 (+ 1,1 %)	26.279,3 (+ 2,5 %)
Total	**33 102,9**	**32 189,1 (+ 2,8 %)**	**31 814,3 (+ 4,0)**
à structure constante	*32 743,9*	*32 189,1 (+ 1,7 %)*	*31 814,3 (+ 2,9 %)*

1. L'administration territoriale

La masse principale des dépenses de l'administration territoriale est constituée par la prise en charge de la rémunération du personnel en fonction dans les préfectures.

La progression de plus de 11 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement de l'administration préfectorale se décompose comme suit, outre l'impact des mesures salariales :

- 359 millions de francs, soit les trois-cinquièmes de la marge nouvelle dégagée entre les deux lois de finances initiales, sont corellés au transfert de 3 394 emplois de la section "sécurité civile" à la section "administration territoriale".

- Les crédits d'informatique progressent de 37,5 % à 272,2 millions de francs. Il s'agit, en particulier, de financer **l'extension à l'ensemble du territoire national de la carte nationale d'identité à sécurité renforcée.**

- Les dépenses d'équipement immobilier de l'administration préfectorale font un bond de 26,3 % en autorisations de programme et de 50,7 % en crédits de paiement (soit, respectivement, 221 et 263,7 millions de francs).

Outre l'accélération **des travaux urgents de rénovation** des préfectures et de "désimbrication" des bâtiments qu'elles occupent avec les conseils généraux, le supplément ainsi dégagé doit également permettre de financer des **opérations de sécurité** dans les préfectures et les sous-préfectures (10 000 formulaires de cartes grises ont ainsi été dérobés dans plusieurs sous-préfectures depuis le début de l'année 1993).

2. Les cultes d'Alsace et de Lorraine

La marge nouvelle dégagée entre les deux lois de finances initiales provient :

- d'un ajustement des dépenses de personnel afin de tenir compte des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues dans le courant de 1993 et à intervenir en 1994 ;

- d'une majoration de 100 000 francs des crédits d'équipement, portés ainsi à 1 million de francs pour le financement de la poursuite de la restauration du grand séminaire de Metz et de Strasbourg.

3. Les collectivités locales

Les crédits présentés sous cette tête de chapitre ont déjà fait l'objet, pour la plupart, d'une analyse détaillée dans le cadre de la section consacrée aux concours de l'Etat aux collectivités locales :

• **La dotation générale de décentralisation (DGD),** d'un montant global de 14,5 milliards de francs (Corse comprise) est indexée sur la DGF, avant ajustements divers, comme on l'a vu ci-dessus.

• **Les subventions obligatoires et facultatives.**

- **Les subventions obligatoires** inscrites au bleu de l'Intérieur sont des subventions venant en compensation de certaines exonérations prévues par la loi au titre des taxes foncières.

On a déjà vu que la compensation accordée en contrepartie des exonérations de **foncier bâti** visant à encourager la construction immobilière était réduite de près de 300 millions de francs du fait de la suppression, dans la loi de finances pour 1992, de la compensation de l'exonération de courte durée dont peuvent bénéficier certaines constructions neuves.

L'exonération de **foncier non bâti** prévue pour développer le reboisement (*article 95 B du code général des impôts*) donne lieu à l'inscription d'un crédit de 2 millions de francs, stable par rapport à l'exercice précédent. De même, l'aide financière de l'Etat aux communes fusionnées (100 000 francs) est simplement reconduite en francs courants d'une année sur l'autre.

- **Les subventions facultatives de fonctionnement,** destinées en particulier aux communes connaissant des difficultés de trésorerie, enregistrent **une diminution de 7,8 %** avec un montant de 20 millions de francs pour 1994 (contre 21,7 millions de francs en 1993).

• **Les subventions d'équipement**

Il s'agit, pour l'essentiel, de **la dotation globale d'équipement (DGE), de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)** et de **la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).**

Ces trois masses évoluent annuellement (*1*), en principe, au rythme prévisible de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (5 % en valeur, estimés pour 1994). Toutefois, seules la DRES et la DDEC continuent d'être indexées en 1994, la DGE faisant l'objet d'une simple reconduction en francs courants en crédits de paiement et en autorisations de programme.

Les trois dotations cumulées atteignent ainsi 9,8 milliards de francs en crédits de paiement (+ 2 % par rapport à 1994) et 10,3 milliards de francs en autorisations de programme (+ 2,1 % par rapport à 1994).

Enfin, le niveau des crédits de paiement et des autorisations de programme inscrites au titre des **travaux divers d'intérêt local** *(chapitre 67-51)* est fixé dans le projet de loi de finances à 80 millions de francs, en baisse de près de moitié par rapport à celui atteint en loi de finances initiale pour 1993.

1. En autorisations de programme.

III - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

Première observation

Une remise en cause des liens financiers qui unissent l'Etat et les collectivités locales

Selon le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, les transferts financiers effectués au profit des collectivités locales ont progressé, depuis 1987, à un rythme quatre fois plus rapide que les dépenses civiles de l'Etat hors charges de la dette (+ 22,7 % contre + 5,6 %).

Le Gouvernement infère de ce constat que les collectivités locales sont appelées à participer au redressement des finances publiques à travers une évolution plus modérée de certains concours de l'Etat.

Cette démarche intellectuelle ne saurait être admise. Elle vise à assimiler à des subventions susceptibles d'ajustement afin de rendre leur évolution compatible avec celle du budget de l'Etat des ressources qui appartiennent, en droit, aux collectivités territoriales. La majeur partie des concours de l'Etat à ces collectivités ont, en effet, le caractère de ressources propres transitant par le budget de l'Etat (les prélèvements sur recettes) ou de compensations versées au titre des dégrèvements ou exonérations d'impôts locaux adoptés, au plan national, par le législateur.

De ce point-de-vue, seule paraît acceptable l'indexation, en 1994, du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement sur l'indice prévisionnel du prix de la consommation des ménages, sans référence à la croissance. Les collectivités locales concernées ont, en effet, bénéficié en 1993 d'un rythme de progression de leur DGF qui n'a pas été étayé par l'évolution réelle du produit intérieur brut : le projet de loi de finances avait ainsi estimé celle-ci à + 2,6 % alors qu'elle devrait être négative, de - 0,7 % à - 0,8 %.

Cette méthode de calcul ne saurait toutefois perdurer au-delà du prochain exercice, sauf à remettre gravement en cause la nature même de la dotation globale de fonctionnement, lointaine héritière des droits d'octroi, de la taxe locale et de la taxe sur les salaires, représentative à ce titre d'un partage des ressources prélevées par l'Etat sur la richesse nationale et non d'une subvention.

Au-delà de la question, cruciale, de la nature des concours apportés par l'Etat aux collectivités locales, se pose la question corrélative du contenu même des relations financières entre l'Etat et ces collectivités. Il n'est, en particulier, pas sain que l'Etat contribue aujourd'hui pour plus

de 20 % à la genèse des ressources fiscales locales, sous forme de compensation, sans avoir cependant les moyens d'assumer sa place de premier contributeur. La forte contraction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en témoigne.

De ce point-de-vue, votre rapporteur suggère d'apporter **une réponse rapide à la volonté manifestée par le Gouvernement de procéder à une mise à plat des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.** Les mesures très lourdes contenues dans le présent projet de loi auraient ainsi eu le mérite de contraindre à entamer un débat, devenu indispensable, sur ce sujet brûlant.

Deuxième observation

Des conséquences macroéconomiques lourdes

Aux motifs de fond qui permettent de contester le bien-fondé de l'effort financier requis des collectivités locales s'en ajoute un autre **d'opportunité.**

Les collectivités locales jouent, en effet, un rôle primordial de soutien à l'activité économique. **Cette année, leurs dépenses d'équipement brut devraient dépasser 170 milliards de francs et représenter ainsi plus des trois-quarts des investissements des administrations publiques.**

Deux mesures du présent projet de loi de finances auront, de ce point-de-vue, un impact directement négatif sur les décisions d'investissement ou d'aide à la création d'entreprises des collectivités locales :

- **La réduction du taux de remboursement du fonds de compensation de la TVA :** en différant l'entrée en vigueur de la réduction du taux de remboursement du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1996, les députés n'ont, en effet, qu'ôter à la mesure son caractère rétroactif sans la purger de ses effet pervers. Les collectivités locales savent ainsi qu'en toute état de cause leurs investissements de 1994, qui feront l'objet d'un remboursement de TVA en 1996, seront moins bien couverts qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent par le versement de l'Etat.

- **La réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle :** si le dispositif a été amélioré, il continue cependant de présenter l'inconvénient majeur de traiter sur un pied d'égalité, d'une part, les communes qui étaient dépourvues de bases de taxe professionnelle et ont consenti un effort important pour favoriser la création d'entreprises sur leur territoire et,

d'autre part, celles qui bénéficiaient déjà de bases conséquentes et ont disposé du produit supplémentaire généré par la croissance spontanée de celles-ci.

D'une façon générale, la contraction en volume des concours de l'Etat aux collectivités locales impose à ces dernières, soit d'augmenter les impôts, c'est-à-dire de peser sur le pouvoir d'achat et sur la consommation, soit de réduire leur soutien à l'économie. Compte tenu de la faible marge dont elles disposent après les hausses marquées enregistrées en termes d'imposition cette année et eu égard au resserrement prévisible, en 1994, des assiettes de la taxe professionnelle et des impôts indirects, **il est à craindre que l'ajustement se fasse par une baisse de l'investissement**, en contradiction avec les objectifs poursuivis par le Gouvernement.

Troisième observation

Un budget épargné cependant par la contraction des concours aux collectivités locales

Le budget de l'administration territoriale et des collectivités locales n'est toutefois pas affecté par les remarques qui précèdent : les concours de l'Etat touchés par les dispositions du projet de loi de finances constituent tous, sans exception, des prélèvements sur recettes et ne figurent donc pas dans le "bleu" de l'Intérieur.

Les crédits recouverts par ce budget disposent même d'un statut privilégié puisqu'ils progressent de **près de 3 %**, à structure constante, entre la loi de finances rectificative pour 1993 et la loi de finances initiale pour 1994 alors que :

- l'indice prévisionnel d'évolution des prix est de 2 % pour l'année prochaine,

- et que les charges du budget général, dans leur ensemble, ne doivent progresser (dettes comprises) que de 1,1 % en 1994.

La priorité évidente accordée à ce budget conduira donc votre rapporteur à vous proposer de lui accorder **un avis favorable.**

IV - ARTICLE RATTACHE

Article 62

Fixation pour 1994 des montants de la DGE, de la DRES et de la DDEC

Cet article suspend, pour l'exercice 1994, les effets de l'indexation de la dotation globale d'équipement (DGE) sur le taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Il prévoit, en conséquence, la reconduction en francs courants des moyens de la DGE des communes et des départements votés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1993.

Le Gouvernement n'a toutefois pas souhaité étendre cette mesure aux deux dotations d'équipement elles-mêmes indexées sur la dotation globale d'équipement : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Le présent article fixe donc le montant de la DDEC et de la DRES en appliquant à l'enveloppe votée dans le cadre du budget de 1993 un taux de progression de 5 % correspondant au rythme prévisionnel de croissance de la FBCF des administrations publiques tel qu'il figure dans le rapport économique et financier.

AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Jacques SOURDILLE

I - PRESENTATION DES CREDITS

Le budget de l'Aménagement du territoire pour 1994 atteint 2,3 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit **une augmentation de 21,2 %** par rapport au budget voté de 1993.

Nature des crédits (millions de francs)	Budget voté de 1993	Loi de finances initiale pour 1994	Variation 1992/1993 (en %)
Dépenses ordinaires	359,6	462,5	+ 28,6
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.538,0	1.837,5	+ 19,4
TOTAL	**1.897,6**	**2.300,0**	**+ 21,2**

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Elles ne représentent que 20 % des crédits de l'aménagement du territoire. Elles enregistrent une **hausse de 28,6 %** par rapport au budget voté de 1993.

• L'augmentation de 15,6 % des crédits du Titre III (moyens des services) résulte d'évolutions contrastées : diminution de 1,5 million de francs compte tenu des mesures acquises de la suppression de 6 emplois précédemment gelés et de la suppression de la prise en compte du personnel du Secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, augmentation de 12 millions de francs due en partie à un ajustement des crédits aux besoins et surtout (pour 9,6 millions de francs) aux frais occasionnés par le **débat national** sur l'aménagement du territoire.

• L'accroissement de 34,7 % des crédits du Titre IV (interventions publiques) est la résultante de plusieurs modifications :

– 10 millions de francs pour le F.I.A.M. ;

– 36,8 millions de francs pour le F.R.I.L.E ;

– + 20 millions de francs pour le F.A.D. (avec changement d'imputation comptable) ;

– + 120 millions de francs représentant le financement d'opérations précédemment inscrites sur le F.I.A.T. et sur le F.I.D.A.R. (Titre VI).

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les subventions de l'Etat aux investissements (Titre VI) **augmentent de 19,4 % en crédits de paiement et de 9,1 % en autorisations de programme.**

- La prime d'aménagement du territoire (P.A.T.) voit ses dotations augmenter de **35,7 % en autorisations de programme et de 30,2 % en crédits de paiement.**

- La P.A.T. "petits projets" (aides à l'investissement industriel en zones rurales A.I.I.Z.R.) est transférée sur le budget de l'industrie. Les crédits correspondants s'établissent à 53 millions de francs (C.P.) pour 1993.

- Le **F.A.D. (fonds d'aide à la délocalisation)** qui regroupe les moyens destinés à faciliter l'implantation d'activités industrielles ou tertiaires hors de la région parisienne enregistre une **hausse sensible** tant en autorisations de programme (+ 15 %) qu'en crédits de paiement (+ 58,5 %). Cette hausse participe de la politique globale de rééquilibrage entre Paris et la province, ainsi qu'en témoignent également la poursuite des délocalisations d'entreprises et d'établissements publics, la modulation des contrats de plan Etat-régions (- 10 % pour la région parisienne) et l'annonce d'une réforme du financement des transports en région parisienne.

- Les dotations du F.I.A.T. diminuent légèrement en autorisations de programme (- 3,2 %), mais augmentent en crédits de paiement (+ 6,4 %).

- Les actions de restructuration des zones minières sont renforcées en crédits de paiement (+ 4,5 %), tout en restant stables en autorisations de programme.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

L'accroissement très sensible des dotations allouées au budget de l'aménagement du territoire traduit la priorité que s'est assigné le Gouvernement en ce domaine, et qui devrait déboucher sur le dépôt d'un projet de loi d'orientation au printemps 1994.

1. Des fonds d'intervention "musclés"

Ils se caractérisent notamment par une sérieuse mise à niveau des moyens alloués à la P.A.T., qui atteint -en autorisations de programme- le montant symbolique du milliard de francs. Elle devrait permettre de mieux attirer les investissements étrangers en France, plus particulièrement ceux qualifiés d'«internationalement mobiles». La définition des zones primables demeure en négociations avec les autorités communautaires.

D'une manière générale, les fonds les plus importants font l'objet d'une variation positive des crédits, à l'exception du F.I.A.M. qui retrouve son niveau de 1992 et du F.R.I.L.E., ce dernier faisant l'objet d'abondements en cours d'exercice.

(en millions de francs et en %)

Chapitre	Budget voté de 1993	Projet de loi de finances 1994	Variation (en %)
F.I.A.M.	45	35	- 22,3
F.R.I.L.E.	130,8	94	- 28,2
P.A.T.			
AP	736,8	1.000,0	+ 35,7
CP	496,6	647,0	+ 30,2
A.I.I.Z.R.			
AP	143	0	n.s.
CP	53	0	
F.I.A.T.			
AP	877,9	850	- 3,2
CP	513,9	610,1	+ 18,7
F.I.D.A.R.			
AP	539,0	509,0	- 5,6
CP	329,0	350,0	+ 6,4

F.I.A.M. : Fonds d'intervention pour l'autodéveloppement en montagne.
F.R.I.L.E. : Fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi.
P.A.T. : Prime d'aménagement du territoire.
A.I.I.Z.R. : Aide à l'investissement industriel en zones rurales.
F.I.A.T. : Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire.
F.I.D.A.R. : Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural.

2. Des crédits de fonctionnement parfois insuffisants

- La baisse tendancielle des effectifs de la D.A.T.A.R. se poursuit (- 6 emplois), ce qui perturbe le fonctionnement de la D.A.T.A.R. à un moment où toutes ses énergies sont mobilisées (débat national, préparation des contrats de plan...).

- La préparation du débat national sur l'aménagement du territoire appelle une mesure nouvelle de 9,6 millions de francs.

- Les moyens des bureaux de la D.A.T.A.R. implantés à l'étranger semblent chichement mesurés (stabilité des crédits de personnel, augmentation de 1,5 million des crédits de fonctionnement) eu égard notamment à la revalorisation de certaines monnaies.

3. Un budget qui s'inscrit dans une politique globale

L'appréciation du budget, qui se caractérise par une forte augmentation des crédits, doit tenir compte de nombreux autres éléments :

- la préparation des contrats de plan Etat-régions ;

- la réforme des fonds structurels communautaires ;

- la réforme de la fiscalité locale (D.G.F.) ;

- les mesures prises ou envisagées lors du C.I.A.T. de Mende (12 juillet 1993) ;

- la mise en oeuvre de la P.A.C. réformée ;

- les réflexions sur les schémas nationaux d'infrastructures.

JEUNESSE ET SPORTS

Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Dans le projet de loi de finances pour 1994, le budget de la Jeunesse et des Sports s'élève à 2 724 millions de francs contre 2.835 millions de francs en 1993, soit une diminution de 3.93 % (+ 4.8 % en 1993).

(en millions de francs)

Nature des crédits	L.F.I. 1993	L.F.R. 1993	L.F.I. 1994	Variation en % LFI 94/LFI 93	Variation en % LFI 94/LFR 93
I. Dépenses ordinaires	**2.883,0**	**2.642,8**	**2.662,7**	**- 7,64**	**0,75**
dont :					
- Moyens des services	1.723,3	1.684,1	1.722,7	- 0,03	2,29
- Interventions publiques	1.159,7	958,7	940,0	- 18,94	- 1,95
II. Dépenses d'équipement	**206,0**	**192,7**	**61,3**	**- 70,24**	**- 68,19**
dont :					
- Investissements de l'Etat	59,0	55,9	51,3	- 13,05	- 8,23
- Subventions d'investissement de l'Etat	147,0	136,8	10,0	- 93,20	- 92,69
DO + CP	**3.089,0**	**2.835,5**	**2.724,0**	**- 11,82**	**- 3,93**
Fonds national de développement du sport	850,0	850,0	850,0	0,00	0,00
Fonds national de développement de la vie associative	25,0	25,0	26,0	4,00	4,00
Ensemble des crédits disponibles	**3.964,0**	**3.710,5**	**3.600,0**	**- 9,18**	**- 2,98**

Autorisations de programme	**165,0**	**148,5**	**66,7**	**- 59,58**	**- 55,08**
dont :					
- Investissements exécutés par l'Etat	63,0	56,7	56,7	- 10,00	0,00
- Subventions d'investissement de l'Etat	102,0	91,8	10,0	- 90,20	- 89,11

Aux dotations budgétaires, il convient d'ajouter les ressources provenant du fonds national de développement du sport (F.N.D.S) et du fonds national de développement de la vie associative (F.N.D.V.A.) qui s'élèveront respectivement à 850 et 26 millions de francs.

Au total c'est donc un volume de crédits de 3.7 milliards francs dont devrait bénéficier la Jeunesse et les Sports en 1994, en diminution de 2,98 % par rapport à 1993.

Dans cet ensemble, la part du budget de la Jeunesse et des Sports est de 75,67 %, celle du F.N.D.S. de 23,61 % et celle du F.N.D.V.A. de 0,72 %.

1. Les crédits de la Jeunesse et des Sports par nature de dépenses

a) Les dépenses ordinaires sont stables

Les dépenses ordinaires s'élèveront en 1994 à 2 663 millions de francs contre 2.643 millions de francs pour l'année 1993 soit une augmentation de 0.75 % par rapport à 1993.

Les **moyens des services en personnel et en matériel de fonctionnement** (titre III) augmentent de 2.29 % et atteindront 1.723 millions de francs. Toutefois, cette augmentation masque une diminution de 7,7 millions de francs de crédits par rapport à ce qu'aurait dû être le montant des crédits du titre III si l'on avait simplement reconduit les services votés de la loi de finances initiale pour 1993.

Les principales modifications de crédit concernent :

- la révision des services votés ..... - 48,6 MF

- les moyens nouveaux et les redéploiements liés à une modification de l'activité ou de l'organisation des services ..... + 1,2 MF

- les mesures intéressant la situation des personnels ..... + 15,7 MF

- les ajustements de crédits ..... + 24,6 MF

Les effectifs budgétaires du ministère s'établiront en 1994 à 6 880 personnes, en diminution de 110 emplois par rapport à 1994. Cette réduction des effectifs affecte proportionnellement plus les personnels contractuels qui voient leur effectifs budgétaires réduits à 382 au lieu de 430 en 1993 que les personnels titularisés qui voient leurs effectifs passer de 6 560 à 6 498. Les secteurs d'emploi les plus touchés par cette réduction sont les établissements publics et l'encadrement des activités physiques et sportives.

Les crédits d'intervention publique (titre IV) enregistrent une baisse de près de 2 % . Ils atteindront 940 millions de francs au lieu de 959 millions en 1993.

b) Les dépenses en capital diminuent fortement

Les **subventions d'investissement** enregistrent une diminution de 93 % pour les crédits de paiement et de 89 % pour les autorisations de programme, qui ne représenteront plus, chacun, que 10 millions de francs en 1994.

Les **investissements directs de l'Etat** baissent de 8 % en ce qui concerne les crédits de paiement qui passent de 60 millions en 1993 à 57 millions en 1994 et restent inchangés à 57 millions de francs pour les autorisations de programme..

2. Les crédits budgétaires par grandes actions

Les crédits du budget de la Jeunesse et des Sports se répartissent en quatre actions budgétaires : "Administration générale", "Jeunesse et vie associative", "Sports et activités physiques", "Equipements".

L'évolution des crédits alloués à ces actions est retracée dans le tableau ci-dessous :

(en millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1993		Projet de budget 1994		Variation (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Administration générale	-	883,3	-	875,5	-	- 0,88
Jeunesse et vie associative	-	841,5	-	707,4	-	- 15,94
Sports et activités physiques	-	1.158,2	-	1.079,7	-	- 6,78
Equipements	165	206,1	66,7	61,5	- 59,58	- 70,16
Total	**165**	**3.089,1**	**66,7**	**2.724,1**	**- 59,58**	**- 11,82**

a) Les crédits de l'administration générale

Ces crédits atteindront 875.5 millions de francs en 1994, en diminution de 7.7 millions (0.88 %) par rapport à 1993.

Les **réductions de crédit** résultent essentiellement de la révision des services votés (- 38.6 millions de francs) qui provient elle-même pour 33.6 millions de la réduction des moyens de fonctionnement des services et pour 4.8 millions, de la suppression d'emplois budgétaires. Les transferts de crédit contribuent à cette réduction pour un montant de 882.000 francs.

Les **augmentations de crédit** proviennent essentiellement de l'ajustement aux besoins de divers crédits de fonctionnement (+ 24.6 millions de francs), et de mesures intéressant la situation des personnels (+ 5.6 millions de francs). Les moyens nouveaux et les redéploiements augmentent également pour un montant de 1.8 million de francs.

b) Les crédits de l'action "Jeunesse et vie associative"

Ils s'élèveront à 707.3 millions de francs en 1994, en baisse de plus de 134 millions (16 %) par rapport à 1993.

Les **dépenses ordinaires** augmentent très légèrement (+ 0.6 millions de francs) du fait d'une augmentation des mesures acquises (+ 2.475) plus importante que la baisse des mesures nouvelles (- 4.2 millions). L'évolution négative de ces dernières résulte d'une diminution des services votés (- 4.2 millions), imputable essentiellement à des réductions d'effectifs, plus importante que l'augmentation des mesures affectant la situation des personnels (+ 2.32 millions)

Les dépenses d'intervention publique enregistrent une forte baisse de 134 millions. La révision des services votés au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'Etat

atteint 197 millions de francs, alors que les actions nouvelles augmentent de 79.1 millions de francs et se répartissent de la façon suivante :

- développement du réseau information-Jeunesse : ..... + 10 MF

- développement des actions partenariales en faveur de l'initiative des loisirs et de l'insertion des jeunes ..... + 53,6 MF

- développement des actions d'aménagement des rythmes de l'enfant et du jeune : ..... + 12 MF

- développement du brevet d'aptitude professionnel d'assistant animateur technicien (BAPAAT) aide aux formations : ..... + 3,5 MF

c) Les crédits de l'action "Sports et activités physiques"

Ces crédits s'élèveront à 1 079.7 millions de francs, en baisse de 78.5 millions de francs par rapport à 1993, soit une baisse de 6.78 %. On retrouve pour ces crédits, le même type d'évolution que pour la précédente action :

Les **dépenses de fonctionnement** augmentent légèrement (+ 6.4 millions de francs) essentiellement sous l'effet des mesures acquises, (+4.4). Les mesures nouvelles augmentent de 2.03 millions de francs dans la proportion suivante :

- révision des services votés : ..... - 5,8 MF

- moyens nouveaux et redéploiements : ..... - 0,67 MF

- mesures intéressant la situation des personnels + 7,8 MF

- transferts de crédits : ..... + 0,7 MF

Les **dépenses d'interventions publiques** diminuent au contraire fortement du fait d'une révision importante des services votés (- 160 millions) au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'Etat, non compensée par une augmentation des mesures nouvelles et de redéploiement (+ 79 millions). Ces dernières se répartissent de la façon suivante :

- Préparation des jeux olympiques de Lillehammer. Participation aux compétitions sportives internationales. Organisation en France de grandes manifestations sportives : ..... + 20 MF

- Mise en oeuvre de plans locaux d'animation sportive définis en partenariat en vue de développer et d'harmoniser les actions sportives favorisant la pratique sportive par le plus grand nombre .... + 58,6 MF

- Aide aux formations dans les métiers du sport : ..... + 0,7 MF

d) Les crédits d'équipement

Les autorisations de programme ouvertes s'élèvent à 66.7 millions de francs contre 165 millions en 1993 (- 60 %). Les crédits de paiement atteignent 61.4 millions de francs au lieu de 206 millions en 1993 (- 70 %).

(en millions de francs)

	Budget voté 1993		Projet de budget 1994		Variation (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Titre V						
- Équipements administratifs des services extérieurs (57-01 art. 10)	22,7	20,8	23,2	23,2	2,11	11,69
- Installations sportives appartenant à l'Etat (57-01 art. 20, 30 et 40)	40,3	38,3	33,5	28,2	- 16,83	- 26,46
	63,0	**59,1**	**56,7**	**51,4**	**-10,00**	**- 13,04**
Titre VI						
- Équipements sportifs et socio-éducatifs des collectivités locales et des associations (66-50)	**102,0**	**147,0**	**10,0**	**10,0**	**- 90,20**	**- 93,20**
Total	**165,0**	**206,1**	**66,7**	**61,4**	**- 59,58**	**- 70,23**

Les autorisations de programme et les crédits de paiement pour l'équipement des services extérieurs (directions régionales et départementales) augmentent respectivement de 2.1 % et 11.6 %.

Les crédits d'équipement des installations sportives appartenant à l'Etat diminuent de 10 % pour les autorisations de programme et de 13 % pour les crédits de paiement.

Enfin, les crédits destinés aux équipements sportifs des collectivités locales et des associations enregistrent la baisse la plus forte, puisqu'ils diminuent de 90 % pour les autorisations de programme et de 93 % pour les crédits de paiement.

3. Le Fonds national pour le développement du sport

Ce compte spécial du trésor (compte n° 902-17) a pour objet d'assurer le financement de l'aide aux sportifs de haut niveau et le soutien de diverses actions d'animation ainsi que le financement de l'aide au sport de masse (fonctionnement et équipement).

S'agissant des recettes, le Gouvernement prévoit une baisse de 5 % du produit du prélèvement sur les enjeux du Loto sportif. Il anticipe également une baisse du produit du prélèvement sur le Pari mutuel et les hippodromes, du même ordre de grandeur.

Afin d'assurer l'équilibre du compte, il prévoit une augmentation très importante du prélèvement sur les loteries instantanées (+ 19.6 %).

Recettes du F.N.D.S.

(en millions de francs)

	L.F.I. 1993	Projet L.F.I. 1994	Variation en %
. Prélèvement sur les enjeux du Loto sportif	195	185	- 5,13
. Prélèvement sur les sommes misées au Loto national	539	541	0,37
. Pari mutuel et hippodromes	38	36	- 5,26
. Excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons	32	33	3,13
. Prélèvement sur les loteries instantanées	46	55	19,57
Total	**850**	**850**	**0**

S'agissant des dépenses, il convient de noter un changement sensible dans la répartition entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement. Les premières augmentent de 7.21 % et passent ainsi à 747.8 millions de francs, contre 697.5 en 1993. En contrepartie, les dépenses d'équipement diminuent de 33 % et devraient s'élever en 1994 à 102.2 millions de francs contre 152.5 en 1993.

Par ailleurs, les autorisations de programme diminuent également de 33 %.

Dépenses du F.N.D.S.

(en millions de francs)

	Loi de finances 1993		Projet L.F.I. 1994		Variation (en %)	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Fonctionnement						
Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	-	188,0	-	192,5	-	2,39
Avances aux associations pour l'aide au sport de haut niveau	-	0,5		0,8	-	60,0
Subventions pour l'aide au sport de masse	-	404,0	-	400,0	-	- 0,99
Dépenses diverses (Jeux olympiques de l'hiver 1992) ou accidentelles.	-	105,0	-	154,5	-	47,14
		697,5	-	**747,8**	-	**7,21**
Equipement						
Subventions aux associations sportives pour l'aide au sport	19,0	19,0	7,2	7,2	- 62,11	- 62,11
Subventions aux collectivités locales pour l'aide au sport	74,0	74,0	60,0	60,0	- 18,92	- 18,92
Equipements de l'Etat	24,5	24,5	20 0	20,0	- 18,37	- 18,37
Etudes, travaux, équipements liés à la Coupe du monde de football	35,0	35,0	15,0	15,0	- 57,14	- 57,14
	152,5	**152,5**	**102,2**	**102,2**	**- 32,98**	**- 32,98**
Total	**152,5**	**850**	**102,2**	**850**	**- 32,98**	**0**

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur spécial entend, à titre liminaire, souligner la contribution particulière du budget de la jeunesse et des sports à l'effort de maîtrise des dépenses publiques puisque les crédits du ministére diminuent en francs courants de près de 4 % voire 5 % si l'on prend en compte les autorisations de programme et les comptes spéciaux du trésor.

1. Analysant les crédits du **Fonds national pour le développement du sport (F.N.D.S.)** votre rapporteur spécial est conduit à faire deux remarques.

La première tient à la résorption progressive des écarts entre les évaluations de recettes et les recettes réellement encaissées.

Comme le montre le tableau suivant, les recettes ont du F.N.D.S. été surévaluées en 1991 et en 1992 pour respectivement 200 millions et 235 millions de francs du fait d'une mauvaise appréciation des recettes du Loto sportif et du Loto national.

(millions de francs)

	1991	1992	1993	Projet de L.F.I. 1994
Total des recettes				
- Recettes votées	**830,0**	**830,0**	**850,0**	**850,0**
- Recettes réelles	**630,5**	**595,4**		
dont encaissements sur les huit premiers mois	364,7	340,7	429,2	
- Ecart	**- 199,5**	**- 234,6**		
dont Loto sportif				
- Recettes votées	375,0	325,0	195,0	185,0
- Recettes réelles	196,1	187,8		
dont encaissements sur les huit premiers mois	107,0	99,6	93,9	
- Ecart	**- 178,9**	**- 137,2**		
dont Loto national				
- Recettes votées	400,0	448,0	539,0	541,0
- Recettes réelles	373,3	343,6		
dont encaissements sur les huit premiers mois	239,0	222,2	286,6	
- Ecart	**- 26,7**	**- 104,4**		
dont Pari mutuel et hippodromes				
- Recettes votées	23,0	25,0	38,0	36,0
- Recettes réelles	26,5	30,6		
dont encaissements sur les huit premiers mois	18,1	18,4	22,6	
- Ecart	**3,5**	**5,6**		
dont Taxe sur les débits de boisson				
- Recettes votées	32,0	32,0	32,0	33,0
- Recettes réelles	33,9	32,9		
dont encaissements sur les huit premiers mois			n.d.	
- Ecart	**1,9**	**0,9**		
dont Loteries instantanées				
- Recettes votées	n'existaient pas	n'existaient pas	46,0	55,0
- Recettes réelles	"	"		
dont encaissements sur les huit premiers mois	"	"	25,2	
- Ecart				

En effet, en 1991, les recettes du Loto sportif ont été surévaluées de 179 millions et celles du Loto national de 27 millions. En 1992, ces chiffres ont atteint respectivement 137 et 104 millions de francs.

Dans la loi de finances initiale pour 1993, la surestimation des recettes du Loto sportif, avait déjà été réduite, à l'initiative des parlementaires, puisqu'il était prévu que celles-ci ne s'élèveraient plus qu'à 195 millions. Les encaissements enregistrés sur les huit premiers mois de 1993 laissent penser que la recette réelle sera encore inférieure à ce chiffre. Quoiqu'il en soit, avec 185 millions de recettes prévues pour 1994, l'évaluation faite par le Gouvernement semble réaliste, même si ce jeu semble voué à un déclin inexorable.

S'agissant des **recettes du Loto national**, le prélèvement en faveur du F.N.D.S. s'est élevé à 373 millions en 1991 et à 347 millions en 1992. Compte tenu de l'augmentation des taux intervenue en 1993, il devrait rapporter un montant sensiblement plus élevé évalué par le Gouvernement précèdent à 539 millions. Toutefois, les encaissements de recettes sur les huit premiers mois de 1993 laissent penser que ces recettes ne seront pas aussi importantes. Aussi, avec des évaluations de recettes de 541 millions le projet de loi de 1994 fait, semble-t-il, une prévision beaucoup trop optimiste des crédits de ce fonds.

D'importantes moins-values, que l'on peut estimer à environ 160 millions de franc, sont donc encore à craindre pour 1993, et probablement aussi pour 1994.

La seconde remarque tient au fait que **les possibilités de dépenses du F.N.D.S. sont largement obérées par le réglement des dépenses** diverses ou accidentelles qui doivent intégrer, notamment, la part du déficit des Jeux olympiques d'hiver incombant à l'Etat.

En effet, le déficit contractualisé des jeux s'est finalement élevé à 319 millions de francs dont l'Etat a pris à sa charge 75 %, soit 239,5 millions de francs. Sur cette somme, le ministère de la Jeunesse et des sports a pris en charge 210 millions. 105 millions ont été prévus dans le budget du F.N.D.S. pour 1993. En 1994, on retrouve donc la deuxième tranche de ce règlement, soit 105 millions, auxquels il faut ajouter 19,5 millions d'intérêt d'emprunt et 30 millions relatifs aux garanties accordées par l'Etat pour l'organisation des jeux méditerranéens.

A recettes inchangées, le Gouvernement a donc dû procéder à une réduction des autres dépenses qui s'est faite au détriment des dépenses d'équipement.

2. Votre rapporteur spécial tient à appeler votre attention sur le fait que les collectivités locales sont très touchées par les réductions de crédit du ministère de la Jeunesse et des Sports.

En matière de Jeunesse et de Sports, les crédits dont bénéficient les collectivités locales de la part de l'Etat sont essentiellement des crédits d'équipement qu'elles recoivent soit directement du budget général, soit indirectement par l'intérmédiaire du F.N.D.S.

S'agissant des dépenses d'équipement du budget général, l'article 20 du chapitre 66-50 qui concerne les équipements sportifs et socio-éductatifs d'interêt régional et local voit ses dotations passer de 147 millions en 1993 à 10 millions en 1994. **Autant dire que l'Etat n'entend plus aider les collectivités locales dans leurs dépenses d'équipement** puisque une seule piscine coûte environ 30 millions de francs et un gymnase 8 millions.

Concernant les dépenses d'équipement du F.N.D.S. les collectivités locales subissent de plein fouet les effets de la réduction de 33 % des dépenses d'équipement du fonds, puisque le montant des subventions qui leur sont accordées passe de 74 à 60 millions de francs.

3. Enfin, votre rapporteur s'interroge sur le financement du grand stade projeté pour la Coupe mondiale de Football qui aura lieu en 1998.

En effet, si l'on excepte les 15 millions de crédit inscrits à ce titre dans le budget du F.N.D.S. et qui serviront à financer des études, aucun crédit ne figure dans le projet de budget de 1994, pour le financement du grand stade.

Les décisions définitives n'ont pas encore été arrêtées et ne devraient être rendues publiques que dans la troisième semaine d'octobre.

Néanmoins, dans la mesure où les collectivités locales seront amenées à prendre une part active au financement du projet, votre rapporteur entend obtenir des éclaircissements du ministre sur ce point, dès que cela lui sera possible.

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Alain LAMBERT

I - PRESENTATION GENERALE

En 1994, les crédits demandés pour le budget de la justice s'élèvent à 21,261 milliards de francs, en progression de + 4,3 % par rapport au budget initial de 1993.

L'augmentation est de + 4,1 % par rapport aux crédits abondés par le collectif de juin dernier : *la justice est donc nettement prioritaire, au sein d'un budget de l'Etat en progression de 1,1 %. La loi quinquennale sur la justice, annoncée pour le printemps 1994, devrait confirmer cette priorité ainsi que sa traduction budgétaire.*

Récapitulation des crédits

(en milliers de francs)

Budget	LFI 94 en MF	% LFI 94/LFI 93	% LFI 94/LFR 93
Titre III	19 843,569	+ 4	3,4
Titre IV	322,988	- 0,6	- 0,6
Total DO	**20 166,557**	**+ 3,9**	**+ 3,4**
Titre V	1 090,951	+ 10,5	+ 18,6
Titre VI	3,400	+ 113	+ 116
Total DO + CP	**21 260,908**	**+ 4,3**	**+ 4,1**

II - L'EVOLUTION PAR ACTIONS

Les cinq actions principales (services centraux de la Chancellerie, juridictions judiciaires, juridictions administratives, services pénitentiaires, protection judiciaire de la jeunesse) du budget de la justice peuvent s'étudier de manière séparée.

Leur évolution en 1994 est visiblement contrastée :

(en millions de francs)

	PLF 1994	PLF 1994/LFI 1993
Administration centrale	2.962,658	+ 1,4 %
Services judiciaires	9.218,616	+ 4,5 %
Juridictions administratives	539,704	- 0,1 %
Administration pénitentiaire	6.155,591	+ 4,7 %
Protection judiciaire de la jeunesse	2.225,275	+ 6,8 %

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE : REMISE EN CAUSE DE L'INFORMATIQUE

1. L'évolution des crédits

La dotation de l'administration centrale s'élève à 2,96 milliards de francs en 1994 ; elle regroupe les crédits de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services centraux de la Chancellerie **ainsi que les crédits des grandes applications nationales d'informatique en matière de justice.**

Les crédits de l'administration centrale

(en millions de francs)

	1993	1994	1994/1993
Dépenses ordinaires			
Titre III	2.900,197	2.936,775	1,3 %
Titre IV		0,083	n.s.
Total dépenses ordinaires	2.900,197	2.936,858	+ 1,3 %
Dépenses en capital			
Titre V			
Autorisations de programme	21	15	- 28,6 %
Crédits de paiement	21,5	25,8	+ 1,2 %
Total crédits de paiement	21,5	25,8	+ 1,2 %
Total dépenses ordinaires + crédits de paiement	2.921,697	2.962,658	+ 1,4 %

2. Les structures de l'administration centrale

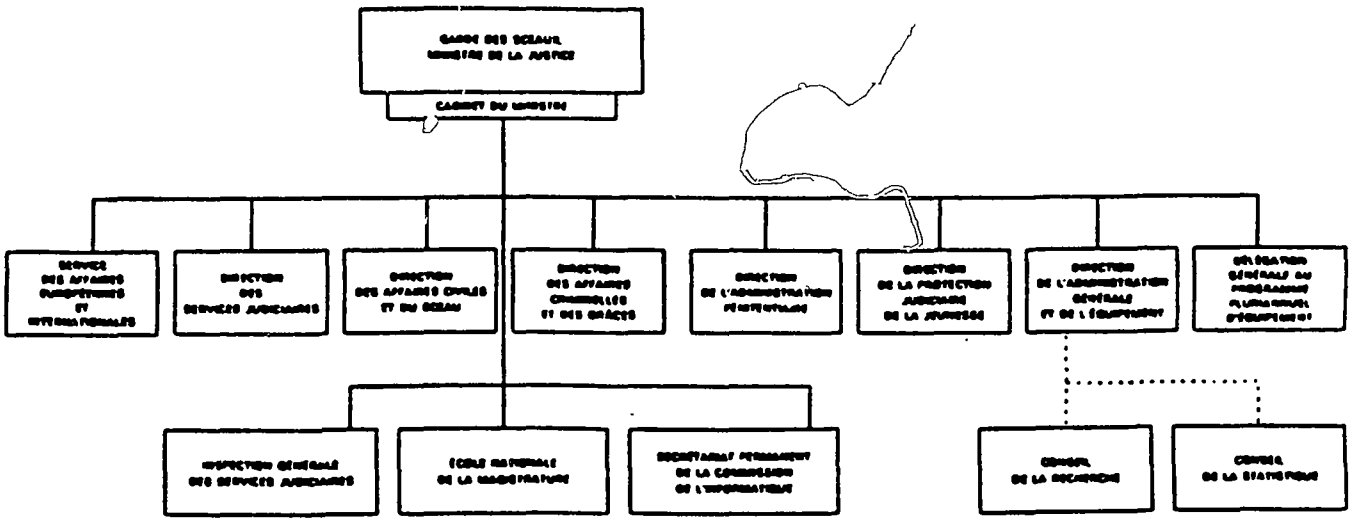
a) Une poursuite de la rationalisation

• Un impératif de réorganisation

Les services centraux de la Chancellerie, fortement critiqués par une mission d'inspection en 1989 pour leur cloisonnement et leur archaïsme, ont fait l'objet de réaménagements en 1991 et 1992, afin de mieux prendre en compte les impératifs de gestion et de programmation des équipements des juridictions, ainsi que l'expertise des questions internationales. Enfin, la sous-direction de l'informatique a été réorganisée en mars 1993.

Le garde des Sceaux a désormais sous son autorité sept services traditionnels, et une délégation chargée de piloter les opérations d'équipement des juridictions.

ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE



• **Le budget de 1994**

A la fin du premier trimestre 1993, les effectifs réels en fonction à l'administration centrale et répartis dans les différentes directions de la Chancellerie s'élevaient à 2.100 agents, dont 488 étaient mis à disposition par les services déconcentrés.

Le budget de 1994 :

- supprime quatre emplois peu qualifiés à l'administration centrale (- 0,6 millions de francs) ;

- transforme 19 emplois de services déconcentrés en emplois d'administration centrale (+ 3,2 millions de francs) ;

- crée 4 emplois au profit de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (+ 1,1 million de francs).

b) Une révision de l'informatique

• Le schéma directeur

Le schéma directeur informatique "1990-1994" a abouti à une concentration quasi-complète des ressources sur quatre grands projets prioritaires :

- nouveau casier judiciaire ;
- nouvelle chaîne pénale ;
- nouvelle chaîne civile ;
- prise en charge des détenus.

L'absence de réalisations probantes, et le dépassement des coûts initiaux ont conduit à l'abandon du schéma directeur à la fin de l'année 1992. Mais, en tout état de cause, la mise en oeuvre de ce schéma a eu deux conséquences :

- l'obsolescence des systèmes existants, antérieurs au schéma directeur ;
- la prise en charge majoritaire des petits et moyens systèmes par l'initiative locale, pour lesquels sont prévus des crédits séparés.

• Le budget de 1994

. Les décisions

Après l'abandon du schéma directeur à la fin de l'année passée, trois types d'actions seront menées en 1994 :

- le sauvetage d'une partie des grandes applications, soit la réalisation du nouveau casier judiciaire national et de la nouvelle chaîne pénale dans les tribunaux de grande instance de la région parisienne, parallèlement à l'abandon du développement de la nouvelle chaîne civile -remplacée par une application d'initiative locale dans les juridictions concernées-, et au gel de l'application de prise en charge des détenus aux 28 établissements pénitentiaires déjà utilisateurs, assorti du lancement d'une nouvelle réalisation ;

- le remplacement ou la remise à niveau des petits et moyens systèmes existants ;

- l'élaboration d'une charte informatique encadrant les actions d'initiative locale et l'engagement des premiers travaux sur l'élaboration d'un plan allant de 1995 à 1999.

. Les crédits

La traduction de ces décisions est une baisse significative des crédits, amorcée en 1993, et amplifiée dans le budget de 1994.

Evolution des crédits

(en millions de francs)

	1992	1993 (après collectif)	1994	1994/1993
Chapitre 34-05 Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	387,5	371,7	318,5	- 14 %

. Observations

Le budget de l'administration centrale de la justice pour 1994 est dominé par la révision des choix informatiques.

Votre rapporteur s'en félicite vivement : les réalisations qu'il avait pu observer en ce domaine lors de l'examen du budget de 1993 l'avaient en effet rendu perplexe.

La lecture du rapport de M. Leclercq, Conseiller à la Cour de Cassation, chargé en octobre 1992 de réfléchir sur l'informatique de la Chancellerie, est éclairante sur les erreurs passées :

- irréalisme délibéré des évaluations financières du schéma directeur : le coût global en avait été estimé à l'origine à 1,678 milliard de francs, il l'est aujourd'hui à 3,4 milliards de francs, sans compter les coûts du retard pris dans l'entretien des applications existantes ;

- surestimation des forces réelles des équipes du ministère de la justice pour mener à bien quatre applications nationales très ambitieuses, d'où un recours de plus en plus massif à des sociétés de service sous-traitantes.

Votre rapporteur souscrit pleinement aux conclusions du rapport de M. Leclercq, selon qui un nouveau schéma directeur ne pourra être mis en place qu'après la remise à niveau de l'existant ; ce schéma devra avoir pour préoccupations premières :

- de décentraliser le plus possible vers les sites d'utilisation ;

- de réconcilier les initiatives centrales et locales, celles-ci ayant été vivement encouragées au cours des dernières années ;

- *de dégager les compétences nécessaires au sein de l'administration de la justice, tout en coopérant mieux avec l'extérieur ;*

- *de modérer les ambitions et de stabiliser les dépenses.*

B. LES SERVICES JUDICIAIRES : UN EFFORT POUR LES JURIDICTIONS

En 1994, les crédits des juridictions judiciaires s'élèvent à 9,22 milliards de francs, en progression de + 4,5 %.

Les crédits des services judiciaires

(en millions de francs)

	1993	1994	1994/1993
Dépenses ordinaires			
Titre III	7.944,355	8.299,241	+ 4,5 %
Titre IV	281,775	285,775	+ 1,4 %
Total dépenses ordinaires	8.226,130	8.585,016	+ 4,4 %
Dépenses en capital			
Titre V			
Autorisations de programme	779,9	781,0	+ 1,4 %
Crédits de paiement	591,6	633,6	+ 7,0 %
Total crédits de paiement	591,6	633,6	+ 7,0 %
Total général	8.817,730	9.218,616	+ 4,5 %

1. Les effectifs

a) Les créations d'emplois

Quarante emplois de magistrats sont créés, pour un coût de 11,6 millions de francs, à titre "d'accompagnement des réformes législatives" :

- trois emplois pour la Cour de Cassation : un magistrat hors hiérarchie et deux magistrats du 2e grade pour assurer la mise en oeuvre de la réforme de la cour de justice de la République ;

- 37 magistrats du 2e grade pour permettre aux tribunaux et aux cours d'appel d'appliquer les diverses réformes législatives : code de la nationalité, réforme du code de procédure pénale, voies d'exécution.

Aucun emploi n'est créé en 1994 dans les services des greffes judiciaires.

b) Les mesures statutaires

Le budget de 1994 traduit la poursuite de plans de *"repyramidage"*, transformant une partie des emplois dans le double objectif de tenir compte des besoins réels des juridictions, et d'améliorer les perspectives de carrière des magistrats et fonctionnaires :

- pour les magistrats, le repyramidage se poursuit pour la quatrième année consécutive, portant sur 278 emplois, et se traduisant par la transformation de 176 emplois budgétaires (+ 14 millions de francs) ;

- pour les fonctionnaires des greffes, le repyramidage justifie un crédit supplémentaire de 2,7 millions de francs. Par ailleurs, 235 emplois de catégorie C sont transformés en emplois de greffiers, pour un coût de 5,5 millions de francs.

c) Les mesures indemnitaires

Après deux années d'absence de revalorisation, le taux indemnitaire des magistrats progresse de 31 à 33 % du traitement brut (+ 28,8 millions de francs).

Pour les fonctionnaires des greffes, la masse indemnitaire progresse de un point, pour un coût de 18,6 millions de francs.

d) La formation

Un crédit supplémentaire de 2 millions de francs poursuit l'effort entrepris pour la formation des personnels de greffe.

2. Les moyens des juridictions

Un effort sensible est réalisé en 1994 pour l'équipement et le fonctionnement des juridictions.

a) Les moyens de fonctionnement

Les crédits des juridictions s'élèvent à 995,6 millions de francs, à l'issue de deux mesures nouvelles :

. + 45 millions de francs pour ajuster les moyens aux besoins existants ;

. + 24 millions de francs à titre d'accompagnement de la mise en oeuvre des réformes législatives.

Enfin, les crédits de vacation sont majorés de 6 millions de francs, afin de répondre aux besoins de fonctionnement des greffes.

b) Les constructions et rénovations

• Dans le cadre du **programme pluriannuel d'équipement des juridictions**, 639 millions de francs sont inscrits en autorisations de programme (dont 515 millions de francs pour des constructions nouvelles), et 445 millions de francs en crédits de paiement.

En 1994, seront lancés les travaux de construction des quatre opérations de Bordeaux, Montpellier, Aix en Provence et Caen, avec une enveloppe supplémentaire de 284,5 millions de francs par rapport à 1993. De même, 14,5 millions de francs seront consacrés au marché de maîtrise d'oeuvre de Toulouse, et 49 millions de francs aux études et acquisitions foncières de Béthune, Bourgoin Jallieu, Thonon, Avignon et Besançon.

• **Les opérations d'équipement "hors" programme pluriannuel** mobilisent, en 1994, 138 millions de francs en autorisations de programme, 184,6 millions de francs en crédits de paiement.

D'après la Chancellerie ces crédits ne permettent de prendre en compte que 40 % des opérations les plus urgentes de construction, ainsi que l'achèvement d'un programme de remise à niveau de première urgence, laissé à l'initiative des cours d'appel.

3. La prise en charge des frais d'instance

Deux mouvements importants et de sens contraire affectent les dotations consacrées à la prise en charge, par l'Etat, des frais suscités par les procès.

• Les crédits des frais de justice progressent de 200 millions de francs, et s'établissent à 1,183 milliard de francs (après avoir été majorés de 90 millions de francs dans le collectif de juin dernier). Cette augmentation très forte recouvre un recours croissant aux mesures d'expertise dans les instances.

• En revanche, les crédits d'aide juridique diminuent de près de 100 millions de francs, pour s'établir à 1,1 milliard de francs, et ce à l'issue d'un surcalibrage manifeste de la dotation de 1993.

. Observations

1) L'effort de rigueur imposé par le budget de 1994 n'a pas permis de créer le nombre d'emplois souhaités par le ministère de la justice, qui était de 80 magistrats, (au lieu de 40) et 100 greffiers (au lieu de ...0).

La création de 40 emplois de magistrats, au titre exclusif de l'accompagnement des réformes législatives, pose un triple problème :

- les réformes, récentes et nombreuses, des institutions et de la procédure judiciaires, n'ont pas été assorties d'une évaluation des moyens nécessaires. Dès lors le budget ne fait qu'enregistrer les conséquences de décisions prises très en amont : il est temps d'adopter une démarche plus rationnelle, et surtout plus responsable ;

- la priorité donnée au surcroît de travail né de nouvelles obligations diffère le véritable débat sur l'insuffisance endémique des moyens de la justice ;

- enfin, l'irrationalité de la carte judiciaire rend également difficile les progrès : la très grande inégalité de charges entre les juridictions empêche de dresser un constat incontestable des carences de l'institution.

2) Le programme pluriannuel d'équipement des juridictions est poursuivi dans de bonnes conditions en 1994 pour les constructions nouvelles : le coût des grandes opérations est estimé à 3,877 milliards de francs de 1991 à 1996 ; il sera couvert, en autorisations de programme, à près de 70 % en 1994.

Votre rapporteur est plus réservé quant à l'ampleur des opérations de rénovation, qui visiblement n'est pas suffisante pour répondre à l'urgence de certaines situations.

3) L'explosion des frais de justice, qui rattrapent le niveau des crédits de l'aide juridictionnelle -soit un milliard de francs- révèle la montée des contentieux, qui ne se ralentit pas : depuis 1988, les affaires nouvelles progressent de plus de 6% par an devant les tribunaux d'instance, de 4 % devant les tribunaux de grande instance, de 6 % devant les cours d'appel.

Mais la montée en flèche de ces crédits depuis deux ans pose un nouveau problème qui s'ajoute à celui des moyens de la justice : doit-on -et peut-on- mettre en place une véritable "sécurité sociale juridique" ?

C. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

En 1994, les crédits des juridictions administratives diminuent de 0,1 %.

Les crédits des juridictions administratives

(en millions de francs)

	1993	1994	1994/1993 en %
Dépenses ordinaires			
Titre III	509,975	521,812	+ 2,3
Titre IV	7,942	7,942	0
Total dépenses ordinaires	517,917	529,754	+ 2,3
Dépenses en capital			
Titre V			
. autorisations de programme	26,7	6,95	- 74,0
. crédits de paiement	22,3	9,950	- 55,4
Titre VI			
Total dépenses en capital	22,3	9,950	- 55,4
Total général	540,217	539,704	- 0,1

Cette faible diminution est le résultat d'une progression des crédits de fonctionnement et d'une diminution des crédits d'équipement d'ampleur à peu près égales.

1. Le fonctionnement des juridictions

a) Les effectifs

12 emplois de magistrats sont créés pour un coût de 3,5 millions de francs et **17 emplois de greffe**, pour un coût de 2,2 millions de francs, afin d'accompagner le transfert du contentieux de la fonction publique du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel.

Aucun emploi n'est créé au Conseil d'Etat ni dans les tribunaux administratifs.

b)Le fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement subissent un prélèvement de 3,5 millions de francs à titre de contribution aux efforts d'économies de l'Etat.

2. L'équipement

Les crédits d'équipement diminuent de 19,7 millions de francs en autorisations de programme, de 12,3 millions de francs en crédits de paiement.

Les crédits de paiement doivent permettre, en 1994 :

- de continuer les opérations d'aménagement interne du Conseil d'Etat (4 millions de francs) ;

- de poursuivre l'acquisition immobilière destinée à Montpellier, les aménagements prévus à Bastia et à Caen, et d'acquérir un immeuble destiné à reloger le tribunal administratif de Poitiers (5,95 millions de francs).

Observations

L'absence de création d'emplois au Conseil d'Etat et dans les tribunaux administratifs paraît difficile à justifier, lorsqu'on rappelle la longueur des délais de jugement : deux ans en moyenne dans les tribunaux administratifs en 1992, deux ans cinq mois devant le Conseil d'Etat...

Par ailleurs, le transfert du contentieux de la fonction publique aux cours administratives d'appel ne doit pas faire oublier qu'en 1992, le nombre d'affaires enregistrées a augmenté de 14 % devant les tribunaux administratifs, de 8 % devant le Conseil d'Etat.

D. LES SERVICES PENITENTIAIRES : UN EFFORT TANGIBLE

Les crédits de l'administration pénitentiaire pour 1994 progressent de 4,7 %.

Les crédits de l'administration pénitentiaire

(en millions de francs)

	1993	1994	% 1994/1993 (%)
Dépenses ordinaires			
Titre III	5.536,008	5.760,246	+ 4
Titre VI	23,546	17,745	- 24,6
Total D.O.	5.559,555	5.777,991	+ 3,9
Dépenses en capital			
Titre V AP CP	319 319,7	348 374,2	+ 9 + 17
Titre VI AP CP	1 0,3	1 3,4	0 + 133
Total dépenses en capital	320	349	+ 9
Total général	**5.879,555**	**6.155,591**	**+ 4,7**

1. Le renforcement des effectifs

450 emplois sont créés, dont 150 à titre de consolidation de surnombres autorisés en 1993. 150 surnombres sont à nouveau autorisés en 1994.

Ces 450 emplois ont un coût de 31 millions de francs et se répartissent en :

- 325 personnels de surveillance,
- 90 personnels administratifs,
- 35 personnels techniques.

2. Une revalorisation des conditions de travail

20,8 millions de francs sont consacrés à la réforme du statut des personnels de surveillance, **5 millions de francs** doivent permettre d'équiper le personnel de surveillance en effets d'uniformes comparables à ceux de la gendarmerie, **2,2 millions de francs** majorent les crédits de formation professionnelle des agents.

3. Une réforme de la prise en charge des détenus

L'effet de cette réforme, contenue dans le projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale récemment adopté par le Sénat, est double :

- Les dépenses de santé seront désormais prises en charge par la sécurité sociale et non plus par l'Etat : en contrepartie, celui-ci acquittera des cotisations sociales pour les détenus,

- les soins seront dispensés dans le cadre de conventions signées entre les établissements pénitentiaires et les hôpitaux publics, au lieu d'être rémunérés à la vacation.

Cette réforme aboutit à l'inscription de 68,5 millions de francs supplémentaires au titre de crédits d'entretien des détenus, et à la suppression de 40 emplois d'infirmiers des prisons (- 6 millions de francs).

4. La poursuite des opérations de rénovation

La dotation de crédits de paiement pour 1994 : soit 374,2 millions de francs se répartit à peu près également entre les maisons centrales, dont l'opération de construction du centre de Cayenne, et les maisons d'arrêt qui font l'objet de rénovations.

. Observations

1) L'augmentation très sensible du nombre de surveillants en 1994, comparable à celle réalisée en 1993, répond manifestement à une nécessité absolue même si aucune estimation officielle des besoins n'est disponible : en effet, l'intégralité des établissements du programme "13.000" n'a pu être ouverte, faute de surveillants. En même temps, on a vu surgir, de la part des syndicats de l'administration pénitientiaire, la revendication de 2.500 postes supplémentaires, au mois d'août 1992.

Les créations de 1994 devraient permettre d'atteindre un taux acceptable d'encadrement des détenus : 2,2 par surveillant,

2) La réforme de la prise en charge des soins des détenus, en même temps qu'elle met fin à un système archaïque, est une étape indispensable dans l'amélioration de l'état sanitaire de la population des prisons, où se posent des problèmes graves de tuberculose, toxicomanie et sida.

3) Enfin, l'ouverture du programme "13.000" ne doit pas faire oublier l'état de délabrement de beaucoup de prisons françaises : si 51 établissements satisfont aux normes actuelles de détention, et représentent 52 % de la capacité totale du parc, près des 2/3 des 132 autres établissements ont été construits avant 1890.

E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

En 1994, les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse progressent de 6,8 %.

Les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse

(en millions de francs)

	1993	1994	% 1994/1993
Dépenses ordinaires			
Tire III	2.043,657	2.170,835	6,2
Titre VI	11,442	11,442	-
Total D.O.	2.055,100	2.182,275	6,2
Dépenses en capital			
Titre V AP CP	55 28	50 43	-9,1 53,5
Titre VI			
Total dépenses en capital	28	43	53,5
Total général	**2.083,100**	**2.225,275**	**6,8**

1. Les moyens en personnel

Aucun emploi n'est créé dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse en 1994.

Les diverses mesures de revalorisation statutaire et indemnitaire aboutissent à une progression des crédits de rémunération de 3,5 millions de francs.

2. Une forte progression de la prise en charge des jeunes

Les crédits de prise en charge des mineurs et jeunes majeurs, qui correspondent au paiement des prestations effectuées par le secteur associatif habilité, progressent de 117 millions de francs en 1994, soit + 12 %.

3. L'accentuation de l'effort immobilier

L'essentiel des crédits de paiement -43 millions de francs- qui augmentent de plus de 50 %, est consacré à des opéations d'acquisition ou de rénovation dans des centres urbains, en liaison avec la politique de la ville.

. Observations

Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse pour 1994 traduit l'explosion des problèmes nés de la vie dans les villes.

L'inventaire réalisé en 1992-1993 à partir des schémas départementaux a révélé une grande diversité de situations, mais n'a pas donné lieu à une réforme des interventions (secteur public ou privé ?) ni des financements (Etat ou départements ?).

Le budget de 1994 traduit donc un effort grandissant de l'Etat en direction des jeunes en difficulté, qui est à rapprocher de la politique de la ville, mais qui pose le problème de la maîtrise des coûts et de l'efficacité des interventions réalisées par le secteur privé.

CRÉDITS DU MINISTÈRE DU LOGEMENT ET ARTICLE 63 RATTACHÉ

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

I - PRESENTATION GENERALE *(1)*

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DU LOGEMENT POUR 1994

Les crédits demandés pour le ministère du logement atteignent, pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 38,2 milliards de francs, soit **une hausse de 11,7 % par rapport au budget voté de 1993 ; mais une baisse de 5,5 % par rapport aux crédits rectifiés de 1993,** compte tenu du très gros effort réalisé par la loi de finances rectificative pour 1993 (+ 6,2 milliards de francs).

Nature des crédits (en millions de francs)	Budget voté de 1993 (reconstitué)	Loi de finances rectificative pour 1993	Loi de finances initiale 1994	LFI 1994/ LFI 1993	LFI 1994/ LFR 1993
Dépenses ordinaires	21 046,6	24 236,9	24 723,8	+ 17,6 %	+ 2,0 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	13 168,5	16 147,2	13 456,9	+ 2,1 %	- 16,6 %
Total	**34 215,1**	**40 384,1**	**38 180,7**	**+ 11,7 %**	**- 5,5 %**

1. Cette présentation générale ne tient pas compte du retrait de l'article 63 rattaché.

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui représentent 54,6 % des crédits du Logement **restent relativement stables au niveau élevé** atteint en loi de finances rectificative pour 1993 (+ 2,0 %), ce qui marque une forte progression par rapport aux crédits votés de 1993 (+18 %).

Les **interventions** constituent l'essentiel de ces dépenses (24 685,4 millions de francs), les moyens de fonctionnement du budget du logement étant assurés par la section urbanisme et services communs du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme.

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital représentent 13,5 milliards de francs, soit une légère progression par rapport à la loi de finances initiale (+ 2,1 %) mais une **assez nette régression** par rapport à la loi de finances rectificative (- 16,6 %), qui avait notamment augmenté les crédits du chapitre 65-48 "Construction et amélioration de l'habitat" de 2,9 milliards de francs, effort qui n'est pas reconduit. Une évolution similaire touche les autorisations de programme.

La quasi-totalité de ces dépenses (13,4 milliards de francs, soit 99,5 %) est constituée de **subventions d'investissement**, dont l'évolution explique donc à elle seule celle des dépenses en capital.

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

La scission du budget de l'urbanisme et des services communs d'une part et du logement de l'autre conduit pour l'essentiel à isoler l'action "construction et habitat".

Action	Crédits demandés 1994 (en millions de francs)	Variation sur 1993 (LF I) (reconstituée)	Variation sur 1993 (LFR) (reconstituée)
I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Habitat et construction	38 016,1	+ 10,4 %	- 5,8 %
Recherche et actions spécifiques	164,6	ns	ns
Total I	**38 180,7**	**+ 10,4 %**	**- 5,8 %**
II - Autorisations de programme			
Habitat et construction	13 994,5	+ 3,1 %	- 17,6 %
Recherche et actions spécifiques	50,3	ns	ns
Total II	**14.044,8**	**+ 3,1 %**	**- 17,8 %**

1. La construction

Malgré la mesure d'économie proposée par l'article 59 du présent projet de loi, tendant à épargner 1 milliard de francs sur l'aide au logement des étudiants, les **aides personnelles** progressent fortement et se maintiennent au-delà du niveau atteint en loi de finances rectificative.

En revanche, les **aides à la pierre** reviennent à leur niveau de la loi de finances initiale pour 1993, les dépenses en gestion devant toutefois être supérieures par suite de reports de crédits déjà décidés.

a) Les aides à la personne

- La contribution de l'Etat au financement des **aides à la personne** (aide personnalisée au logement et allocation de logement sociale) progresse de 3,7 milliards de francs, ce qui recouvre deux évolutions de sens inverse :

• La prise en compte de l'**évolution tendancielle des prestations,** avant actualisation du barême, impose à l'Etat d'augmenter le montant de sa contribution au Fonds national de l'habitation et au Fonds national d'aide au logement de 5,4 milliards de francs, ce qui traduit la détérioration de la situation écononomique et sociale. Cette évolution tendancielle aurait été plus importante encore si le barême des aides n'avait pas été gelé le 1er juillet 1993 (+ 200 millions de francs supplémentaires).

• **La mesure d'économie sur l'allocation de logement sociale** destinée aux étudiants, ainsi qu'une **nouvelle mesure d'économie probable** sur le barême au 1er juillet 1994 devraient entraîner 1,7 milliards de francs d'économie (figurant dans la rubrique "révision des services votés").

Ces aides au logement évoluent de façon contrastée :

• la contribution de l'Etat au fonds national de l'habitation (A.P.L.) reste stable (13,4 milliards de francs contre 13,3 milliards de francs).

• L'essentiel de la progression des crédits d'aide vient de l'A.L.S., la contribution de l'Etat au fonds national d'aide au logement (FNAL) progressant de 3,6 milliards de francs (+ 49 % sur les crédits de 1993, manifestement minorés).

b) Les aides à la pierre

Les crédits de paiement affectés aux aides à la pierre subissent une légère érosion, de - 160 millions de francs par rapport à la loi de finances initiales pour 1993. Ceci signifie que le supplément de crédit de 2,9 milliards de francs décidé par la loi de finances rectificative n'est pas reconduit à l'identique.

Toutefois, une partie importante des crédits votés lors du collectif de printemps ne seront pas consommés, car leur utilisation dépend de multiples facteurs exogènes (dont le principal, s'agissant des prêts aidés, est la demande de crédits) qui rendent le cadre annuel souvent mal adapté au raisonnement.

Il faut donc en quelque sorte "lisser" l'évolution des crédits d'aides à la pierre votés en loi de finances rectificative entre les exercices 1993 et 1994.

• **Les prêts aidés à l'accession à la propriété** (P.A.P.) voient leurs crédits diminués de 400 millions de francs entre les lois de finances initiales et de 2,2 milliards de francs entre la loi de finances rectificative et le présent projet de loi de finances.

En réalité, si 55 000 P.A.P. ont été votés au total en 1993 (35 000 initialement, puis 20 000 au printemps), à peine 40 000 devraient être octroyés effectivement, soit une économie d'environ 850 millions de francs. Le Gouvernement prévoit le report de 5 000 P.A.P. sur 1994, avec pour objectif de consommer réellement 55 000 P.A.P. Il en restera 10 000, dont il est souhaitable que les crédits soient utilisés.

En autorisations de programme, les engagements sur les P.A.P. passent de 1,4 milliard de francs en L.F.I. 1993 à 2,3 milliards de francs.

• **La ligne fongible P.L.A.-PALULOS**, destinée à la construction et à la réhabilitation des H.L.M. (chapitre 65-48/10), est majorée de 1 milliard de francs en crédits de paiement et réduite de 800 millions de francs en autorisations de programme. L'augmentation des crédits de paiement fait suite à une assez forte diminution entre 1992 et 1993 (- 0,8 milliard de francs).

Le Gouvernement prévoit de financer ainsi 90 000 P.L.A. (dont 10 000 prêts d'insertion), soit un chiffre identique à la loi de finances initiale 1993, et en réduction de 11 000 par rapport à la loi de finances rectificative, qui avait débloqué des autorisations à ce titre pour un montant de 516 millions de francs.

Compte tenu du projet de financement de 200 000 PALULOS pour 1994, la ligne fongible ne suffirait pas dans sa configuration budgétaire. C'est pourquoi le Gouvernement prévoit de faire financer 50 000 PALULOS sur les fonds du plan d'urgence "Ville" (budget des charges communes) pour 500 millions de francs et de faire abonder le financement des 150 000 restants par 400 millions de francs en provenance des produits financiers de gestion des fonds de trésorerie des H.L.M.

Au total, ce sont 6,9 milliards de francs qui pourraient venir financer les P.L.A. et PALULOS en 1994.

• La subvention à l'A.N.A.H. (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) est maintenue au niveau élevé atteint en loi de finances rectificative, soit 2,3 milliards de francs (contre 2 milliards de francs en 1994). Il en est de même des P.A.H. (primes à l'amélioration de l'habitat destinées aux propriétaires occupants) qui sont maintenues à 600 millions de francs.

• La ligne budgétaire unique, destinée aux D.O.M. est maintenue à 1,1 milliard de francs en autorisations de programme. Elle est en revanche fortement réduite en crédits de paiement (- 30 % à 755 millions de francs).

• Le chapitre relatif au réaménagement des P.A.P. contractés à fort taux d'intérêt dans la période 1981-1985 est doté de 1,2 milliard de francs comme en 1993, ce qui sera probablement excédentaire.

2. La recherche et les actions spécifiques

Cette action recouvre principalement les subventions au centre scientifique et technique du bâtiment (C.S.T.B.) :

- une subvention de fonctionnement de 108,5 millions de francs (-1,2 %)

- des subventions d'équipement pour un montant de 24,3 millions de francs (- 6,9 %).

II - OBSERVATIONS

Première observation

Le Gouvernement a fait de **l'accession sociale à la propriété sa priorité** affichée, ce qui se traduit par un renforcement des aides à la pierre.

Ce n'est pas, il est vrai, ce qui apparaît clairement dans ce budget où les aides à la personne croissent tandis que les aides à la pierre restent stables, notamment les crédits des P.A.P. Cependant, la baisse des taux d'intérêt de ces derniers, dont il n'est pas exclu qu'elle puisse se poursuivre en 1994, devrait permettre d'en financer davantage à enveloppe budgétaire constante. Et la dérive des aides personnelles, signe d'une conjoncture économique dégradée, est également le signe de l'insuffisance du nombre de propriétaires.

Votre rapporteur se félicite de cette clarification, qui intervient après plusieurs années au cours desquelles le système des P.A.P. paraissait moribond. En effet, la direction du Trésor ne cachait pas vouloir mettre fin à ces prêts et y substituer un **système de garantie** qui a pris la forme du F.G.A.S. (Fonds de garantie à l'accession sociale), reconduit en 1994 avec 200 millions de francs. Celui-ci est cantonné à la garantie des prêts d'accession sociale (P.A.S.) qui permettent, à la différence des P.A.P., d'acheter des logements anciens.

Ainsi, contrairement aux exercices antérieurs, l'exercice 1994 a quelques perspectives de voir le nombre de P.A.P. annoncé en début d'année effectivement utilisés, à la fois grâce à la volonté du Gouvernement (dans le budget et par le relèvement des plafonds de ressources) et aussi grâce à des facteurs économiques favorables (la baisse des taux d'intérêt et des prix).

Il faut saluer aussi en ce sens la **convention signée le 1er septembre dernier** entre le ministre du logement et les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction. Les partenaires sociaux se sont engagés à faire bénéficier les accédants titulaires d'un P.A.P. du montant unitaire de prêt le plus élevé possible (de 100 000 à 160 000 francs) au taux de 2,5 % sur 15 ans.

L'ensemble du dispositif peut permettre à un accédant de s'endetter à 6 %, ce qui est une avancée considérable si on songe que le nombre des P.A.P. distribués en 1992 n'a été que de 36.500 à un taux d'intérêt de 8,97 % sur 20 ans.

Les banques ne s'y sont pas trompées, qui réclament désormais la possibilité d'accorder des P.A.P. à une clientèle qui avait traditionnellement une réputation de solvabilité problématique.

Deuxième observation

Les avancées réalisées quant à **l'amélioration du traitement fiscal des investisseurs-bailleurs** sont importantes, mais encore insuffisantes.

Comparé à l'investissement mobilier, l'investissement immobilier est par nature générateur de risques plus grands : solvabilité des preneurs, illiquidité du bien, contraintes administratives beaucoup plus lourdes. Or, malgré une utilité sociale manifeste (ce qui ne peut se dire de tous les placements financiers), le placement -pierre est affecté d'un rendement inférieur aux autres placements (actions, obligations, titres de court terme) et surtout d'une **fiscalité pénalisante.**

Il conviendrait de conférer à terme un **statut professionnalisé** aux propriétaires-bailleurs, avec une faveur particulière aux détenteurs du parc social privé.

Troisième observation

Le **gel des aides personnelles au logement** ne devrait pas être renouvelé, sous peine de faire courir des risques sérieux à des pans importants de l'économie du logement (accession sociale et H.L.M.).

La désolvabilisation des ménages se traduirait tôt ou tard par un effort budgétaire accru sur les fonds de garantie et de réaménagement.

La dérive des aides personnelles est liée à la dégradation de la situation financière de nombreux ménages à cause de la mauvaise conjoncture économique.

La plus grande partie de cette dérive, très coûteuse certes, permet le maintien dans les lieux de propriétaires ou locataires en difficultés, à cause du chômage notamment. Elle permet ainsi d'éviter une débâcle économique et sociale en chaîne pouvant toucher les ménages, les prêteurs et les bailleurs.

Dans ce domaine, l'Etat doit faire un effort de provisionnement en attendant les effets bénéfiques du retour à la croissance, car des économies mal dosées sur les aides personnelles pourraient entraîner des coûts à terme beaucoup plus importants.

Quatrième observation

Sous réserve d'un recul plus grand, il semble que **le creux de la récession** en matière de construction ait été atteint au deuxième trimestre, et qu'une certaine reprise de la croissance, accompagnée par les mesures du Gouvernement, se profile.

Les mises en chantier de logements ont ainsi progressé de 4,1 % au troisième trimestre 1993 (60 500 logements commencés).

Le Gouvernement favorise le mouvement notamment en accélérant la consommation des crédits votés. Car au-delà du plan de relance, la nouveauté est également la volonté clairement affichée de l'appliquer. Ainsi, la consommation des P.A.P. qui sera de 40 000 en 1993, aurait été inférieure à 30 000 sur la base du rythme de consommation du premier semestre 1993. De même, le rythme de consommation des P.L.A. est accéléré.

Les conditions de la reprise se réunissent donc peu à peu. Elles pourraient permettre d'attribuer au plan de relance des mises en chantier supplémentaires de 8 000 logements en 1993 (32 000 en 1994) et un surcroît de transactions dans l'ancien de 17 000 en 1993 et 26 000 en 1994, selon l'organisme de recherche de l'université de Nanterre (le CEREVE).

III - ARTICLE 63 RATTACHÉ

1. Le dispositif initialement prévu

Cette mesure tend à restreindre les conditions d'octroi des aides au logement (A.P.L. et A.L.S.) accordées aux étudiants.

Le droit en vigueur permet à tout étudiant sans ressources déclarées, ou dont les ressources n'excèdent pas un certain plafond de bénéficier d'une aide au logement. Il peut s'agir d'une ou plusieurs des trois aides suivantes :

- l'A.P.L. dès lors que le logement est couvert par une convention ouvrant droit à cette aide ;

- l'allocation de logement familiale, pour les jeunes couples (mariés depuis moins de 5 ans) ou les étudiants ayant des enfants ;

- l'allocation de logement sociale, accordée sous seule condition de ressources.

Le "bouclage" de cette dernière allocation, c'est-à-dire son extension à l'ensemble de la population en 1992 et 1993 a entraîné un fort relèvement de son coût : 2,7 milliards de francs 1993 avec 273 000 étudiants bénéficiaires, contre déjà 1,2 milliard de francs en 1992. 350 000 étudiants pourraient en bénéficier pour l'année universitaire 1993-1994.

Le présent article propose la prise en compte du revenu par part de l'ensemble du foyer fiscal qui supporte la prise en charge du logement, comme critère d'octroi de l'A.L.S. ou de l'A.P.L.

Une économie de 1 milliard de francs est escomptée pour 1994, essentiellement sur l'A.L.S.

En revanche, les étudiants boursiers continueront de percevoir les aides actuelles, qu'ils soient ou non rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

2. Le retrait de l'article 63

Le gouvernement a décidé de retirer l'article 63 le 17 novembre 1993. En conséquence, les dépenses du Titre IV augmentent de 1 milliard de francs sur le chapitre 46-40, article 30 (contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement).

Les crédits du ministère passent donc à 39,2 milliards de francs ; l'évolution par rapport à la loi de finances rectificative n'étant plus que de - 3 % (contre - 5,5 % initialement).

La progression des aides à la personne s'établit à 4,7 milliards de francs.

BUDGET DES RAPATRIES

Rapporteur spécial : Henri TORRE

I - LE BUDGET DES RAPATRIES POUR 1994

Le budget des rapatriés ne correspond pas à un fascicule budgétaire particulier. Il résulte de l'agrégat de divers crédits qui, répartis entre plusieurs ministères, sont récapitulés dans le tableau présenté **page suivante.**

Ainsi défini,le budget des rapatriés atteint 4.977,4 millions de francs en 1994, **soit une augmentation de 1,31 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.**

Les crédits correspondants peuvent être regroupés en quatre catégories principales, à savoir :

- **les crédits relatifs à l'indemnisation, à l'endettement des rapatriés et à l'amélioration de leur retraite (Budget des Charges communes) ;**

- **les crédits destinés à l'action sociale et culturelle en faveur des rapatriés (Budget des services généraux du Premier ministre) ;**

- **divers crédits de garantie de retraite (Budgets des Affaires étrangères, de l'Equipement, de l'Industrie, de l'Agriculture et du Travail) ;**

- **la subvention versée, par le ministère du Budget, à l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-Mer (ANIFOM).**

Tableau récapitulatif des crédits ouverts au titre des actions en faveur des rapatriés

(millions de francs)

Chapitres budgétaires	Loi de finances 1993	Loi de finances rectificative 1993	Projet de loi de finances 1994	Variation en % (1)
Budget charges communes				0
14-01 : Garanties diverses	5,00	5,00	5,00	-
44-96 : Art. 10 : Prêts de reclassement	11,00	11,00	10,00	- 9,09
46-91 : Indemnisation - Endettement	3.088,00	3.088,00	3.175,00	+ 2,82
46-97 : Versement de l'Etat à la CNRACL	0,10	0,10	0,15	+ 50,00
47-91 : Participation de l'Etat aux dépenses de la CRRFOM	61,60	61,60	61,80	+ 0,32
47-92 : Contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés	400,00	400,00	400,00	-
Total budget des charges communes	**3.565,70**	**3.565,70**	**3.651,95**	**+ 2,42**
Budget : Services financiers				
36-10 : Subvention à l'ANIFOM	30	30	30	-
Budget : Services généraux Premier ministre (2)				
46-03 : Actions sociales en faveur des rapatriés (3)	130,696	125,306	110,474	- 11,84
66-04 : Subvention pour la préservation du patrimoine (4)	0	0	0	-
Total SGPM	**130,696**	**125,306**	**110,474**	**- 11,84**
Budget : Affaires étrangères				
46-94 (art 60) : Garanties de retraite (5)	0,184	0,184	0,184	-
Budget : Equipement - Logement				
47-42 : Garanties de retraite (SNCF & transports)	934	934	927	- 0,75
Budget : Industrie				
46-90 : garanties de retraire (EDF-GDF)	200,66	200,66	200,66	-
Budget : Agriculture				
46-39 : Subvention à la CPCEA	57	57	57	-
Budget : Travail - Emploi				
46-61 : Prestations de retraite	0,136	0,136	0,136	-
TOTAL GENERAL	**4.918,38**	**4.912,99**	**4.977,40**	**+ 1,31**

(1) Projet de loi de finances pour 1994 - Loi de Finances rectificative pour 1993.

(2) Crédits inscrits au budget des Affaires sociales de 1989 à 1993 (chapitres 46-02 et 66-80).

(3) Ce chapitre réunit l'ensemble des crédits relatifs à l'action sociale en faveur des rapatriés, y compris les harkis.

(4) Une dotation de 30 millions de francs en autorisations de programme et de 22 millions de francs en crédits de paiement a été ouverte à ce titre en 1985.

(5) Crédits précédemment inscrits au chapitre 46-95.

1. Les crédits relatifs à l'indemnisation, l'endettement des rapatriés et à l'amélioration de leur retraite (budget des charges communes)

L'essentiel des crédits consacrés, au sein du budget des charges communes, aux actions en faveur des rapatriés, est imputé :

- soit au chapitre 46-91 relatif à l'indemnisation ;

- soit au chapitre 47-92 concernant l'amélioration des retraites.

a) Les crédits du chapitre 46-91, soit 3.175 millions de francs en 1994, sont consacrés, d'une part, à l'indemnisation des biens et, d'autre part, à la remise des prêts de réinstallation et au financement des prêts de consolidation.

S'agissant plus particulièrement de l'indemnisation, 413.920 certificats ont été émis en application des dispositions de la loi du 16 juillet 1987. Ils représentent une somme totale de 27,57 milliards de francs.

La loi du 27 janvier 1993 a raccourci de quatre ans l'échéancier initial de paiement de ces certificats. Ceux-ci seront réglés en totalité, non plus en l'an 2001, mais dès l'année 1997.

En conséquence sont prévus au titre de l'indemnisation :

- en 1994 : 3.015 millions de francs, soit une dépense supplémentaire de 465 millions de francs par rapport à l'ancien échéancier ;

- en 1995 : 3.350 millions de francs, soit une dépense supplémentaire de 912 millions de francs ;

- en 1996 : 3.690 millions de francs, soit une dépense supplémentaire de 2.030 millions de francs ;

- en 1997 : 2.873 millions de francs, soit une dépense supplémentaire de 1.718 millions de francs.

La modification de l'échéancier initial de remboursement des certificats d'indemnisation se traduit ainsi par **une dépense supplémentaire globale d'environ 5 milliards de francs pour les années 1994 à 1997.**

Ce raccourcissement s'accompagne, en outre, d'une amélioration des conditions de nantissement des titres auprès des organismes bancaires.

b) Les crédits du chapitre 47-92, soit 400 millions de francs en 1994, assure le financement de la politique d'amélioration des retraites des rapatriés

A ce jour, près de 73.000 personnes ont demandé à bénéficier des dispositions de la loi du 4 décembre 1985 permettant aux rapatriés de racheter, avec l'aide de l'Etat, des annuités de cotisation au titre de l'assurance vieillesse.

L'aide de l'Etat, qui fait l'objet d'une compensation budgétaire avec les caisses de retraite, représente en moyenne 87 % du rachat de cotisations auquel peuvent prétendre les rapatriés, soit une somme de 52.000 francs par dossier. Il convient de noter, à cet égard, que les Français musulmans rapatriés sont également concernés par ces prestations, environ 4.000 d'entre eux (sur un effectif total de 18.000) ayant pu, à ce jour, en bénéficier.

Par ailleurs, un protocole d'accord a été conclu le 20 avril 1988 entre l'Etat et la compagnie d'assurances GROUPAMA-SORAVIE, en vue d'améliorer la retraite des rapatriés. L'Etat a versé 620 millions de francs à cette compagnie qui gère les fonds capitalisés et règle aux bénéficiaires des prestations de retraite complémentaire. 30.000 personnes sont, à ce jour, concernées par cet accord.

Si l'on inclut également la participation de l'Etat au paiement des retraites des réseaux ferroviaires d'outre-mer (chapitre 47-91), le versement à la CNRACL au titre des parts contributives dues par les caisses de retraite d'Algérie, du Maroc et de Tunisie (chapitre 46-97), les garanties pour les prêts de consolidation (chapitre 14-01) et les prêts de reclassement (chapitre 44-96), **le montant total des crédits inscrits au budget des charges communes au titre des actions en faveur des rapatriés atteint 3.651,95 millions de francs en 1994, soit une augmentation de 2,42 % par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993.**

2. Les crédits destinés à l'action sociale et culturelle en faveur des rapatriés (Budget des Services généraux du Premier ministre)

Les crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre constituent un budget d'intervention (titre IV), directement géré par le Ministre des rapatriés, et destiné à des actions sociales et culturelles, **essentiellement en faveur de la communauté des Français musulmans rapatriés.**

Jusqu'alors inscrite au budget des Affaires sociales, la dotation budgétaire correspondante est transférée, en 1994, au budget des Services généraux du Premier ministre.

D'un montant initial de 130,6 millions de francs dans le budget voté pour 1993, cette dotation atteint 110,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994, soit une diminution de 11,84 % en francs courants. **L'évolution ainsi constatée s'explique par diverses opérations de régulations budgétaires réalisées au cours du premier trimestre 1993,** à savoir :

- d'une part, une annulation de crédits d'un montant de 5,4 millions de francs (arrêté du 3 février 1993) ;

- d'autre part, un gel de crédits d'un montant de 14,2 millions de francs.

Les crédits plus spécifiquement destinés à l'action sociale, éducative et culturelle en faveur des Français musulmans rapatriés, soit 95,9 millions de francs en 1994, sont inscrits à l'article 10 du chapitre 46-03. Les principales actions prioritaires prévues en ce domaine sont :

- l'aide au logement des Français musulmans rapatriés (environ 30 millions de francs) ;

- les actions en faveur de l'emploi (34 millions de francs) ;

- la formation (24 millions de francs).

3. **Divers crédits de retraite, pour un montant total de 1.185 millions de francs, sont imputés au budget des ministères des Affaires étrangères (chapitre 46-94 article 60), de l'Equipement (chapitre 47-42), de l'Industrie (chapitre 46-90), de l'Agriculture (chapitre 46-39) et du Travail (chapitre 46-61).**

4. **Enfin, l'Agence nationale pour l'indemnisation des français d'Outre-Mer (ANIFOM), qui gère les opérations administratives et financières relatives à l'indemnisation ou à l'amélioration des retraites des rapatriés, bénéficie d'une subvention du ministère du Budget (Services financiers : chapitre 36-10).**

Le montant de cette subvention, soit 30 millions de francs en 1994, demeure inchangé par rapport à l'année précédente.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Les rapatriés : une communauté aux multiples visages, et néanmoins unie par le souvenir, toujours vivace, d'une oeuvre commune

a) Une communauté aux multiples visages

Juridiquement, il n'existe pas de définition univoque du statut de "rapatrié". Sont considérés comme telles toutes personnes satisfaisant aux conditions, diverses et variées, qui sont nécessaires pour obtenir le bénéfice des différentes mesures législatives prises, en ce domaine, au cours de ces trente dernières années.

Une évaluation officielle, établie en 1992 sur la base de la définition retenue pour l'application de la loi du 26 décembre 1961, a toutefois permis de recenser 1.482.977 Français rapatriés, dont la répartition par territoires d'origine est présentée dans le tableau ci-après :

Population rapatriée par territoires d'origine

Territoire d'origine	Population totale
ALGERIE	969.178
MAROC	263.626
TUNISIE	180.222
AFRIQUE NOIRE) MADAGASCAR)	15.566
GUINEE	153
DJIBOUTI	4
COMORES	363
VANUATU	2.402
INDOCHINE	44.156
EGYPTE	7.307
TOTAL	1.482.977

Par ailleurs, les demandes d'indemnisation traitées en application de la loi du 16 juillet 1987 fournissent quelques précisions complémentaires concernant la structure démographique et la répartition, sur le territoire métropolitain, des rapatriés bénéficiaires de ce dispositif.

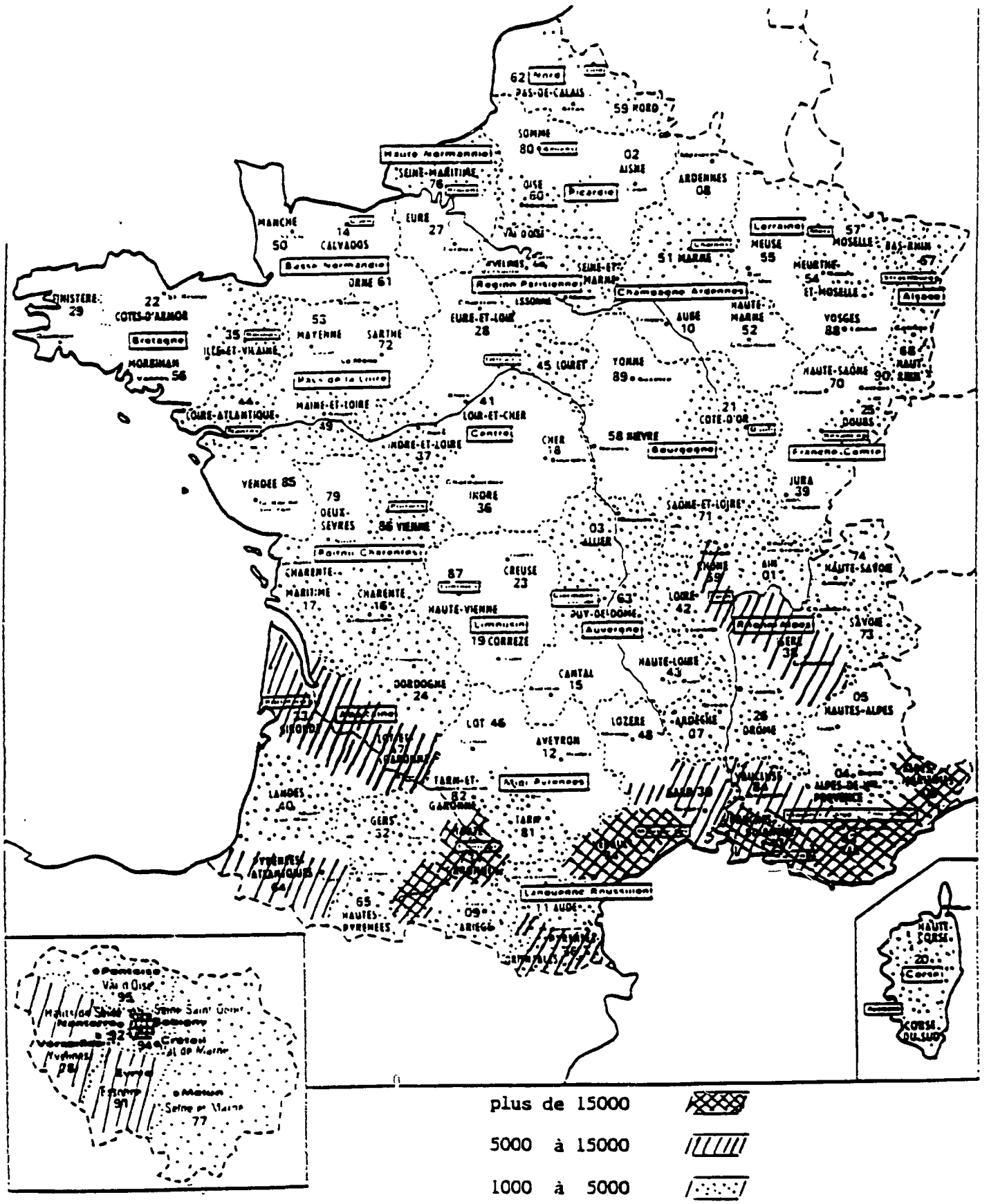
S'agissant tout d'abord de la composition par âge de cette population, on constate que :

- d'une part, 44,8 % des 161.737 personnes dépossédées sont nées avant 1918 ;

- d'autre part, 41,6 % des 231.791 ayants droit ont moins de 55 ans.

En ce qui concerne la répartition géographique des rapatriés, et comme l'indique la carte présentée page suivante, ceux-ci se concentrent essentiellement dans les départements des Bouches du Rhône, des Alpes maritimes, du Var, de l'Hérault et de la Seine.

Répartition par département des bénéficiaires de l'indemnisation (loi de 1987)



Les Français rapatriés constituent une communauté, numériquement importante, et dont la diversité même représente un atout et une richesse que la collectivité nationale ne saurait négliger.

Votre rapporteur exprime, à ce sujet, sa satisfaction de voir la fonction de M. le Ministre chargé des rapatriés consacrer officiellement l'intérêt porté par le Gouvernement aux problèmes spécifiques de nos concitoyens rapatriés.

b) Le souvenir, toujours vivace, d'une oeuvre commune

Par delà leur diversité, les rapatriés partagent le souvenir commun de l'oeuvre accomplie par la France dans les différents territoires ayant autrefois relevé de sa souveraineté.

En cette fin de siècle où notre pays pourrait douter de sa vocation, la mémoire des Français rapatriés témoigne, aujourd'hui encore, de la valeur universelle de sa civilisation et de ses idéaux.

Sans fausse nostalgie, il paraît indispensable de mieux faire connaître à l'opinion publique l'action des Français rapatriés qui ont assuré, pendant plusieurs décennies, la présence de la France dans le monde.

A cet égard, votre rapporteur souhaite la concrétisation rapide du projet de Mémorial de l'oeuvre française Outre-Mer, envisagé depuis 1985, et dont l'implantation est prévue sur le site historique du fort Saint-Jean, à Marseille.

2. L'action en faveur des Français musulmans rapatriés : la réparation d'une dette morale et matérielle

En 1962, 150.000 combattants, dont 70.000 harkis, s'étaient engagés dans les unités supplétives de l'armée française. **Seuls 18.000 d'entre eux ont pu regagner la métropole avec leur famille.**

Outre l'indicible déchirure du départ de leur terre ancestrale, les Français musulmans rapatriés ont, le plus souvent, été confrontés à une situation de forte précarité matérielle qui a incontestablement contrarié leur intégration dans la communauté nationale. Cette population connaît ainsi un taux et une durée moyenne de chômage supérieurs à la moyenne nationale, notamment chez les jeunes entre 18 et 25 ans.

Votre rapporteur constate avec satisfaction la définition et la mise en oeuvre récente de mesures prioritaires en faveur des Français musulmans rapatriés.

Il se félicite de cette initiative et en approuve :

- l'objectif : honorer la dette matérielle et morale contractée par la Nation envers nos compatriotes musulmans rapatriés ;

- la méthode : instaurer un dialogue fondé sur le partenariat, notamment par la constitution, le 12 juillet dernier, d'un groupe de travail qui associe les représentants des Français musulmans rapatriés et de 12 ministères directement concernés. Les conclusions de ce groupe de travail feront l'objet, au printemps 1994, d'un débat parlementaire, lui-même prélude à l'adoption de textes législatifs et réglementaires ;

- les modalités : renforcer, par des actions spécifiques à destination des Français musulmans rapatriés, les mesures d'ordre général définies par le Gouvernement en faveur de la formation ou l'emploi des jeunes, de l'accession à la propriété, ou de l'amélioration des espaces urbains.

3. L'indemnisation : un effort significatif de solidarité

Le montant total des certificats d'indemnisation émis au titre de la loi du 16 juillet 1987 est de 27,57 milliards de francs. Par ailleurs, le raccourcissement de l'échéancier initial de paiement de ces certificats se traduit par une dépense supplémentaire d'environ 5 milliards de francs pour les seules années 1994 à 1997.

Votre rapporteur souligne :

- la réalité et l'importance de la solidarité ainsi manifestée, par la Nation, au titre de l'indemnisation des rapatriés ;

- l'effort particulier résultant, dans un contexte général défavorable, du raccourcissement de quatre années de l'échéancier initialement prévu par la loi de 1987.

4. L'endettement professionnel des rapatriés réinstallés : un problème particulièrement complexe

A leur arrivée en métropole, les rapatriés ont dû, le plus souvent, emprunter l'intégralité des fonds nécessaires à la reprise de leur activité professionnelle.

Divers mesures législatives sont intervenues depuis la fin des années 1960 pour leur apporter une aide spécifique en ce domaine. Les dispositions ainsi arrêtées en 1986 et 1987 ont notamment permis d'effacer les dettes de réinstallation d'environ 10.000 entreprises pour un montant total de 1,086 milliard de francs. En revanche, pour les autres dettes, les commissions d'examen du passif des rapatriés (CODEPRA) ont proposé, à ce jour, près de 650 demandes de consolidation, soit 46 % seulement des dossiers déposés.

Or, les difficultés aujourd'hui constatées ne résultent pas de la nature même du dispositif, mais de l'application trop restrictive qui en a été faite.

800 dossiers n'ont pu ainsi trouver de réponse satisfaisante.

Dans l'attente de solutions, votre rapporteur souscrit au principe, posé par M. le Ministre chargé des rapatriés, du renouvellement de la suspension des poursuites à l'encontre des personnes surendettées. Ce principe trouve sa traduction législative dans l'article 14 du projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers.



SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I. SERVICES GÉNÉRAUX

Rapporteur spécial : M. Maurice COUVE de MURVILLE

Dans le projet de loi de finances pour 1994, le fascicule des services généraux regroupe, en premier lieu, les crédits destinés aux cinq cabinets ministériels suivants :

- Premier ministre,
- Ministre de la fonction publique,
- Ministre de la communication,
- Ministre délégué aux relations avec l'Assemblée nationale,
- Ministre délégué aux relations avec le Sénat, chargé des rapatriés.

Sont par ailleurs 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, les crédits alloués au Médiateur sont également inscrits au budget des Services généraux du Premier ministre.

Toutefois, bien que les crédits présentés dans cette note représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux, les moyens destinés respectivement au Conseil supérieur de l'audiovisuel, 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 cette année, comme pour le budget 1993, d'un rapport séparé.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) **s'élèvent à 4,8 milliards de francs**, en augmentation de 7,2 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1993, et de 14,9 % par rapport aux crédits corrigés par la loi de finances rectificative pour 1993.

Les autorisations de programme prévues atteignent 152,4 millions de francs, au lieu de 50 millions de francs en 1993.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces évolutions.

(millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1993	Loi de finances rectificative pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en % LFI	Evolution en % LFR
Dépenses ordinaires					
Titre III : moyens des services	3.280,3	3.208,4	3.156,3	- 3,8	- 1,6
Titre IV : interventions publiques ..	765,9	739,4	1.616,7	+ 111,1	+ 118,6
Total dépenses ordinaires	4.046,2	3.947,8	4.773,0	+ 17,9	+ 20,9
Dépenses en capital					
Titre V : investissements exécutés par l'Etat - crédits de paiement	449,0	249,8	48,5	- 89,2	- 80,6
Titre VI : subventions d'investissement accordées par l'Etat - crédits de paiement	-	-	-	-	-
Total dépenses en capital	449,0	249,8	48,5	- 89,2	- 80,6
Total D.O. + C.P.	**4.495,2**	**4.197,6**	**4.821,5**	**+ 7,2**	**+ 14,9**
Autorisations de programme					
Titre V	50,0	48,6	152,4	+ 204,8	+ 213,6
Titre VI	-	-	-	-	-
Total autorisations de programme	50,0	48,6	152,4	+ 204,8	+ 213,6

Toutefois, la progression affichée de 7,2 % de l'ensemble des moyens de paiement alloués aux Services généraux du Premier ministre ne rend pas compte de la véritable augmentation de ce **budget qui, à structure constante, progresse de 8 %** de loi de finances initiale à loi de finances initiale, et de **15,7 %** par rapport à la loi de finances rectifiée.

En effet, les modifications des structures gouvernementales, liées notamment à la composition du nouveau Gouvernement, les transferts qu'elles entraînent vers d'autres ministères et, à l'inverse, les crédits transférés en provenance d'autres budgets ont, en 1994, une incidence significative sur les crédits des Services généraux du Premier ministre.

Le tableau ci-après résume l'ensemble de ces mouvements et chiffre leur incidence sur le budget et les effectifs des Services du Premier ministre en 1994.

Mouvements	Crédits (en millions de francs)	Emplois
- **Transfert** en provenance des Affaires sociales des crédits de fonctionnement et d'intervention du service des rapatriés	+ 113,47	+ 1
- **Transfert** en provenance de la Culture de crédits d'études pour le service juridique et technique de l'information	+ 1,50	--
- **Transfert** des actions de prévention de la délinquance au budget des Affaires sociales-Ville	- 131,00	--
- **Transfert** des crédits du Conseil supérieur et de la délégation générale à la langue française au budget de la Culture	- 11,48	- 12
- **Transfert** des crédits de la délégation générale à la lutte contre la toxicomanie au budget des Affaires sociales - Santé	- 7,47	- 1
TOTAL	- 34,8	- 12

1. Les dépenses ordinaires

Dans le projet de loi de finances pour 1994, **les moyens des services (crédits du titre III) diminuent de 3,8 %**, par rapport aux crédits initialement votés pour 1993 et de 1,6 % par rapport aux dotations modifiées par la loi de finances rectificative.

En outre, ces crédits qui représentaient environ les trois-quarts du budget des Services généraux au cours des exercices précédents n'en constituent plus que 65 %, ce qui traduit directement le souci d'économie qui a présidé à la confection du budget pour 1994.

Les **principales économies** résultent de :

- la **suppression de 31 emplois** dans les services centraux, la direction de la documentation française et divers organismes ;

- **la diminution des dépenses de matériel et de fonctionnement courant** à hauteur de 10,5 % au titre de la contribution des services à la maîtrise des dépenses de l'Etat ;

- la **diminution des dépenses informatiques** de plus de 25 % en raison de la suppression de crédits non renouvelables et d'un ajustement aux besoins du parc de matériel existant ;

- la **réduction des frais de déplacement** affectés aux cinq cabinets ministériels de 7,6 % ;

- la diminution des crédits destinés à la **réalisation et la diffusion d'enquêtes et d'études** de plus de 25 %, au titre de la révision de services votés ;

- la **diminution des fonds spéciaux** à hauteur de 3,4 % au titre de la contribution des services à la maîtrise des dépenses de l'Etat ;

- la **réduction des dépenses diverses du service d'information et de diffusion** de 15 % ;

- la **diminution des dépenses interministérielles de formation** de près de 23 % et des **dépenses de modernisation** de 15 % au titre de la contribution des services à la maîtrise des dépenses de l'Etat ;

- la **diminution de 80 % des dépenses liées aux réimplantations d'administrations,** soit une économie de 80 millions de francs.

Certains crédits du titre III **augmentent** néanmoins. Les principales évolutions concernent :

- le **dépenses de personnel** qui progressent de 1,4 %, en raison notamment de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" et de la prise en compte des mesures de revalorisation des rémunérations publiques en 1994 ;

- les **dépenses de télécommunications** qui augmentent de 11,3 % ;

- les **dépenses d'abonnements souscrits par les administrations auprès de l'AFP** qui progressent de 4,1 % et atteignent 558,4 millions de francs ;

- les **dépenses de fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel** qui augmentent de 2,7 % en raison d'un ajustement de la convention avec Télédiffusion de France et d'une augmentation des loyers ;

- les **subventions de fonctionnement aux organismes de formation** (Ecole nationale d'administration, Instituts régionaux d'administration, Institut International d'administration publique, Centre de hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes) qui, globalement progressent de 5,6 %, soit + 16,9 millions de francs. En particulier, 7,2 millions de francs sont prévus pour financer les indemnités de transport et de mission des intervenants et des élèves de l'ENA, en conséquence du déménagement de l'école à Strasbourg.

Les **dépenses d'intervention (crédits du titre IV)** font plus que doubler par rapport à 1993 et atteignent **1.616,7 millions de francs**, alors qu'elles ne progressaient que de 1,8 % entre 1992 et 1993.

Cette très nette augmentation résulte, d'une part de l'augmentation de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision qui passe de 370,7 à 1.225,6 millions de francs, et, d'autre part, du transfert des crédits d'intervention en faveur des rapatriés, soit 110,5 millions de francs, qui étaient précédemment inscrits au budget des Affaires sociales.

En revanche, les aides à la presse sont réduites de 15 % et les crédits destinés à l'Institut français des relations internationales diminués de 4,7 %.

2. Les dépenses en capital

Les **crédits de paiement inscrits au titre V** s'élèvent à 48,5 millions de francs, au lieu de 449 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1993 et 249,8 millions de francs dans la loi de finances rectifiée.

Les **autorisations de programme** inscrites sur le même titre progressent et atteignent 152,4 millions de francs au lieu de 50 millions de francs dans le budget voté pour 1993.

La très nette diminution des crédits de paiement est due à la réduction de 370 millions de francs des dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations, ramenant ainsi les crédits prévus à cet effet pour 1994 à 30 millions de francs.

A l'inverse, les autorisations de programme correspondantes, non dotées en 1993, s'établissent à 130 millions de francs dans le présent projet de loi.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La contraction des structures gouvernementales

Votre rapporteur se félicite de la véritable remise en cause des structures gouvernementales effectuée par le Premier ministre et, en conséquence, de la nette réduction du nombre des ministères et des cabinets.

En effet, le nouveau Gouvernement comprend 30 ministres et ministres délégués et aucun secrétaire d'Etat, alors que les précédents Gouvernements comportaient 49 membres en 1990 (Gouvernement Michel Rocard), 46 membres en 1991 (Gouvernement Edith Cresson) et 44 membres en 1992 (Gouvernement Pierre Bérégovoy).

Ainsi, les dépenses de cabinets (personnels, parc automobile, secrétariat, matériel et fonctionnement) ont pu être réduites dans des proportions appréciables, ce que votre rapporteur estimait depuis longtemps indispensable.

En outre, votre rapporteur considère que les décisions prises par le Premier ministre pour limiter le nombre des membres de chaque cabinet ministériel et diminuer les frais de déplacement des ministres répondent aux nécessités d'économies que la situation budgétaire et l'importance du déficit imposent naturellement aujourd'hui.

2. Une volonté de remise en ordre des nombreux organismes gravitant autour du Secrétariat général du Gouvernement

Traditionnellement, les Services généraux du Premier ministre apparaissent comme une nébuleuse d'organismes les plus divers, répondant soit à une volonté politique déterminée, soit à la difficulté d'attribuer tel ou tel secteur à un département ministériel donné.

Or, chacun de ces comités, missions, délégations et autres organismes donne lieu à l'attribution de crédits budgétaires et à l'affectation d'un certain nombre de fonctionnaires, qui se surajoutent parfois à des structures ministérielles existantes. Votre rapporteur estime, cette année comme les années précédentes, que cela ne saurait, en aucun cas, aller dans le sens d'une gestion rigoureuse de la dépense publique, pourtant aujourd'hui particulièrement nécessaire.

C'est pourquoi, il se félicite des premiers transferts réalisés. Ainsi, les actions de prévention de la délinquance sont transférées au ministère des Affaires sociales, de la santé et de la ville, de même que les crédits de la délégation générale à la lutte contre la toxicomanie. Par ailleurs, les dotations affectées au Conseil supérieur et à la délégation générale à la langue française sont désormais attribuées au ministère de la culture et de la francophonie. Dans les deux cas, le nouveau rattachement devrait permettre d'éviter un certain nombre de gaspillages et d'actions concurrentes ou redondantes.

Toutefois, votre rapporteur considère qu'il ne doit s'agir là que d'une première étape, que ce mouvement doit être poursuivi et qu'une réflexion approfondie sur l'utilité de préserver l'ensemble de ces structures demeure prioritaire.

3. Le coût élevé des dépenses de personnel

Parmi les crédits du budget des Services généraux du Premier ministre, qui comprend notamment les dotations affectées à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, les chapitres relatifs aux dépenses de personnel font, à nouveau, l'objet, en 1994, d'augmentations significatives.

Aussi, votre rapporteur s'élève une nouvelle fois contre l'importance de l'incidence budgétaire des différentes mesures de revalorisation des rémunérations publiques consenties au cours des dernières années, et en particulier du *"protocole Durafour"* de février 1990 (accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique) dont les effets se poursuivent et interviendront jusqu'en 1997, puisque ce plan comporte sept tranches d'application successives, à mettre en oeuvre chaque année à partir du 1er août.

Il constate en effet que tant cette politique salariale que l'augmentation continue du nombre des fonctionnaires entre 1988 et 1993 ont lourdement contribué à aggraver le déficit budgétaire et à rendre vain tous les efforts menés pour réduire la progression de la charge de la dette.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I - SERVICES GÉNÉRAUX

Fonction publique et réformes administratives

Rapporteur spécial : M. René TREGOUET

La fonction publique de l'Etat comportait l'an dernier 2.084.532 emplois budgétaires. Dans le projet de loi de finances le Gouvernement propose de stabiliser les effectifs à ce niveau. Pour y parvenir, il prévoit une augmentation des emplois de fonctionnaires civils de 2.359 (budgets civils + budgets annexes) et une diminution des emplois des fonctionnaires rattachés au budget de la défense (hors appelés) de 2.842.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits de la Fonction Publique sont constitués de deux grandes masses de nature et de volume très différents.

La première rassemble les charges de personnel réparties dans chacun des fascicules budgétaires relatifs à chaque ministère et correspond au coût de la fonction publique d'Etat.

La seconde est celle des crédits du ministère de la fonction publique et des réformes administratives. Ces derniers crédits sont rattachés aux services du Premier ministre, en raison de son rôle de

coordination de la politique du Gouvernement en matière de fonction publique.

1. Les charges de personnel

Les charges de personnel des fonctionnaires de l'Etat sont inscrites au titre III du budget relatif aux "moyens des services". Elles comportent les crédits relatifs aux rémunérations d'activité, aux pensions et allocations et aux charges sociales des personnels en activité et en retraite.

Le tableau ci-dessous en retrace les grandes masses :

	1992	1993	Variation en %
Rémunérations d'activité	310.051	328.318	5.89
Cotisations et prestations sociales	61.638	67.628	9.72
Pensions	134.874	142.221	5.45
Autres dépenses induites	47.766	50.285	5.27
Total	**554.329**	**588.452**	**6.16**

Avec une progression de 6,2 % les charges de personnel ont augmenté en 1993 plus vite que le budget de l'Etat (+ 4,9 %). Elles représentaient cette même année 39,5 % du budget de l'Etat.

2. Les crédits du ministère de la fonction publique

Les crédits demandés au titre de l'action "Fonction Publique" des services généraux pour 1994 s'élèveront à 1.174,5 millions de francs en 1994, soit une diminution de 27,8 % par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 1993.

Il s'agit des moyens destinés à permettre le fonctionnement de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, des crédits de formation et de modernisation de la fonction publique, des

crédits d'action sociale interministérielle, des subventions aux écoles, des crédits destinés aux secrétariats généraux pour les affaires régionales.

Ces dotations sont retracées dans le tableau ci-dessous :

(millions de francs)

Fonction publique et réformes administratives	1993	1994	Variation en %	Part en %
Dépenses ordinaires	1.227.2	1.144,0	- 6,79	97,44
Dépenses en capital (crédits de paiement)	400,0	30,0	- 92,50	2,56
Total DO + CP	**1.627,2**	**1.174,0**	**- 27,86**	**100,00**
Dépenses en capital (autorisations de programme)	0,0	130,0	n.s.	10,20
Total DO + AP	**1.227,2**	**1.274,0**	**3,81**	**100,00**

II - LES GRANDES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET

1. La politique des effectifs

Le maître mot de la politique des effectifs de la fonction publique d'Etat est celui de maîtrise des effectifs. Cette politique participe aux objectifs de redressement des finances publiques et d'amélioration de l'efficacité des services publics.

Le projet de loi de finances pour 1994 prévoit une quasi stabilité des effectifs budgétaires puisqu'au total les effectifs diminuent de 0,04 %.

Cette évolution traduit :

- une création nette d'emplois budgétaires limitée à certains secteurs prioritaires : éducation nationale + 2.026 emplois budgétaires ; enseignement supérieur : + 1.062 emplois ; justice : + 500 emplois ;

- la poursuite de l'adaptation des effectifs du ministère de la défense à l'environnement international ;

- la rationalisation et le redéploiement des effectifs des autres ministères qui diminuent de 0,4 %.

Projet de loi de finances pour 1994
Suppressions et créations d'emplois

Effectifs budgétaires	Effectifs 1993	Créations	Suppressions	Solde net	Effectifs 1994	Evolution en %	Part dans le total en %
Affaires étrangères	9.171	255	379	- 124	9.047	- 1,35	0,54
Affaires sociales, santé et ville	11.546	3.733	1.019	2.714	14.260	23,51	0,85
Affaires sociales et travail S.C.	3.362	161	3.523	- 3.362	0	- 100,00	0,00
Agriculture et pêche	29.706	2.963	2.605	358	30.064	1,21	1,80
Anciens combattants et victimes de guerre	2.657	134	202	- 68	2.589	- 2,56	0,15
Charges communes	8	0	0	0	8	0,00	0,00
Commerce et artisanat	115	1	2	- 1	114	- 0,87	0,01
Coopération	1.110	27	47	- 20	1.090	- 1,80	0,07
Culture	12.055	480	1.233	- 753	11.302	- 6,25	0,68
DOM-TOM (hors appelés)	2.741	209	146	63	2.804	2,30	0,17
Education nationale	**942.225**	**81.245**	**79.219**	**2.026**	**944.251**	**0,22**	**56,50**
Enseignement supérieur et recherche							
I - Enseignement supérieur	**116.052**	**6.140**	**5.078**	**1.062**	**117.114**	**0,92**	**7,01**
II - Recherche	332	3	15	- 12	320	- 3,61	0,02
Environnement	2.320	177	167	10	2.330	0,43	0,14
Equipement, transports et tourisme	**113.505**	**93**	**1.399**	**- 1.306**	**112.199**	**- 1,15**	**6,71**
Industrie et postes et télécommunications	5.926	935	1.008	- 73	5.853	- 1,23	0,35
Intérieur et aménagement du territoire	**163.215**	**6.691**	**6.890**	**- 199**	**163.016**	**- 0,12**	**9,75**
Jeunesse et sports	6.990	804	914	- 110	6.880	- 1,57	0,41
Justice	**57.207**	**4.986**	**4.486**	**500**	**57.707**	**0,87**	**3,45**
Services du Premier ministre	2.292	120	166	- 46	2.246	- 2,01	0,13
Services financiers	**177.880**	**5.728**	**5.539**	**189**	**178.069**	**0,11**	**10,66**
Travail, emploi et formation professionnelle	8.624	1.967	713	1.254	9.878	14.54	0,59
Totaux budgets civils	**1.669.039**	**116.852**	**114.750**	**2.102**	**1.671.141**	**0,13**	**80,19**
Défense (hors appelés)	**405.162**	**0**	**2.842**	**- 2.842**	**402.320**	**- 0,70**	**19,30**
Budgets annexes	**10.331**	**298**	**41**	**257**	**10.538**	**2,49**	**0,51**
Totaux emplois budgétaires	**2.084.532**	**117.150**	**117.633**	**- 483**	**2.084.049**	**- 0,02**	**100,00**

Source : Commission des finances du Sénat (fascicules budgétaires)

Par ailleurs, dans le cadre du mécanisme de mise en réserve d'emplois vacants, mis en place afin d'accroître l'effort de rationalisation des effectifs publics, chaque ministère est tenu d'une part, de mettre en réserve l'ensemble des emplois vacants au 31 mai 1993, déduction faite des recrutements en cours, d'autre part, de "geler" un emploi pour deux vacances survenant à compter du premier juin 1993.

Les emplois mis en réserve et non supprimés en loi de finances initiale constitueront un volant d'emplois vacants destiné prioritairement au reclassement d'agents d'autres administrations. Il s'agit notamment des sureffectifs liés aux opérations de délocalisation, des agents contractuels coopérants techniques réintégrés dans l'administration ainsi que des agents en surnombre à la suite de restructurations de services. Dans cette hypothèse, les emplois mis en réserve pourront être "dégelés" en gestion à raison d'un emploi pour l'accueil de deux agents reclassés.

2. La politique des rémunérations

Directement liée aux effectifs, la politique des rémunérations comprend deux volets essentiels : la politique salariale générale et les mesures de revalorisation catégorielles.

a) La politique salariale générale

① Le pouvoir d'achat des fonctionnaires

Le tableau ci-après retrace l'évolution comparée des prix et des rémunérations de la fonction publique depuis 1986.

(millions de francs)

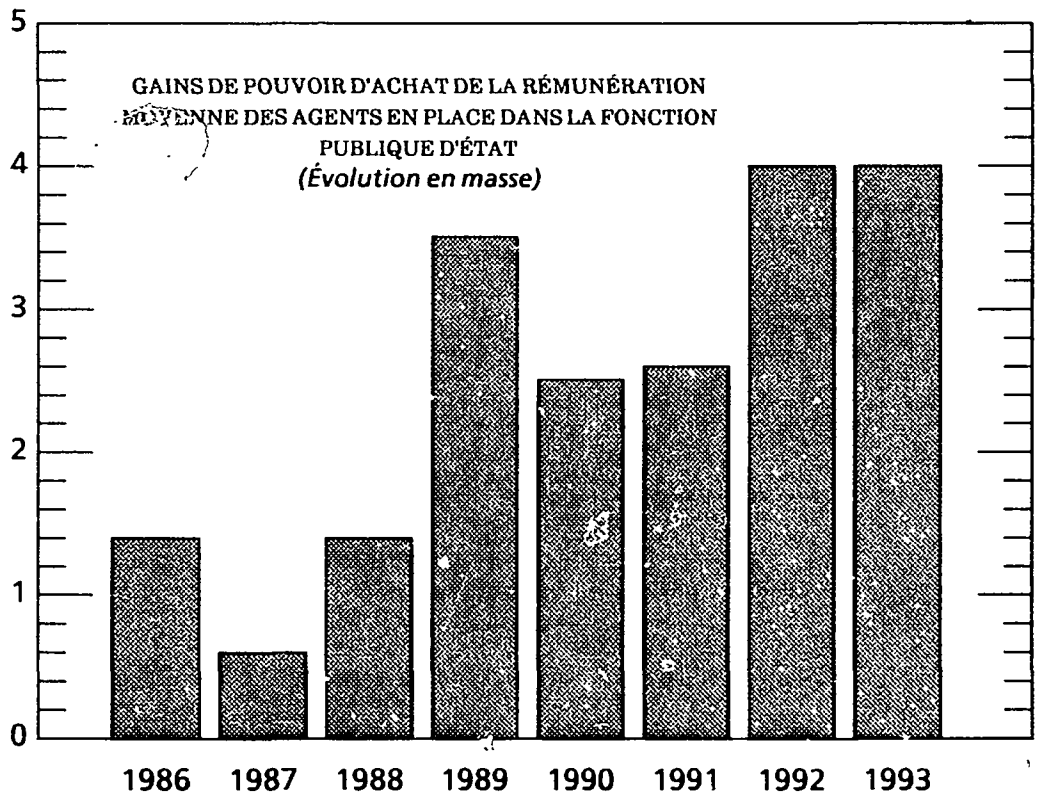
Rémunérations	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Moyenne sur la période
Niveau									
Rémunérations en niveau	0,0	2,2	2,5	3,2	2,5	2,0	2,7	1,8	2,1
Prix en glissements	2,1	3,1	3,1	3,6	3,4	3,1	2,0	2,4	2,9
Pouvoir d'achat	**-2,1**	**-0,9**	**-0,6**	**-0,4**	**-0,9**	**-1,1**	**0,7**	**-0,6**	**-0,7**
Masse									
Rémunérations en masse	4,1	3,7	4,1	7,1	5,9	5,8	6,4	6,1	5,4
Prix en moyenne	2,7	3,1	2,7	3,6	3,4	3,2	2,4	2,1	2,9
Pouvoir d'achat	**1,4**	**0,6**	**1,4**	**3,5**	**2,5**	**2,6**	**4,0**	**4,0**	**2,5**

Compte tenu d'un GVT positif chiffré à 1,8 % par an de 1980 à 1992 (source Insee)

L'on voit ainsi que la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) a progressé en moyenne et en masse de 5,4 % sur la période 1986-1993, ce qui représente un gain de pouvoir d'achat moyen de 2,9 % par an. Il convient de noter également la tendance à la hausse des gains de pouvoir d'achat, puisque sur les trois dernières années celui-ci a été de 3,5 %.

Le graphique ci-après illustre assez bien cette tendance à la hausse.

Croissance en %



En ce qui concerne 1994, certains éléments peuvent d'ores et déjà être estimés. Il s'agit du report de la mesure générale prise en février 1993, du GVT et de l'effet de la poursuite des plans catégoriels pluriannuels décidés au niveau interministériel.

Au total, ces différents éléments devraient se traduire à eux seuls par une progression de la RMPP de l'ordre de 3 % et donc par un gain

de pouvoir d'achat d'environ 1 % si l'on prend comme hypothèse de hausse des prix, les dernières évaluations faites par l'INSEE de 2 %.

② Les négociations salariales

Depuis 1989, le Gouvernement a négocié deux accords généraux avec les organisations syndicales de fonctionnaires.

L'accord du 12 novembre 1991, signé par quatre organisations syndicales sur sept (FEN, CFDT, CFTC et FGAF) a prévu au titre des années 1991 et 1992, une augmentation générale des traitements de 6 % et l'attribution de deux points d'indice, soit une augmentation du traitement moyen de la fonction publique de 6,5 %. Le constat d'application de cet accord a été dressé par les parties signataires le 19 janvier 1993.

Le dispositif salarial prévu pour 1991-1992 a été mis en oeuvre conformément aux termes de l'accord : en 1991, les traitements et pensions ont été revalorisés de 1,5 % et deux points d'indice majoré ont été accordés. En 1992, les fonctionnaires ont bénéficié d'une revalorisation de 1,3 % au 1er février et de 1,4 % au 1er octobre. Enfin, une dernière augmentation est intervenue au 1er février 1993 (1,8 %).

Par ailleurs, les mesures d'accompagnement prévues par l'accord ont été mises en oeuvre :

- le champ d'application de la prime spéciale d'installation en région parisienne a été étendu à l'ensemble des communes de la grande couronne à compter du 1er janvier 1992 ;

- la cessation progressive d'activité a été prorogée pour les années 1992 et 1993 et étendue aux mères de famille ayant élevé trois enfants ; elle doit être pérennisée à compter du 1er janvier 1994, en application de l'article 97 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social, avec une condition supplémentaire de 25 années de services ;

- une enveloppe de 200 millions de francs, destinée à la réalisation de mesures pour faciliter le logement en région parisienne, a été inscrite par la loi de finances rectificative pour 1992 au budget de l'équipement, du logement et des transports sous la forme d'une autorisation de programme.

L'accord salarial d'octobre 1993

L'accord qui vient d'être signé en octobre dernier présente un caractère exceptionnel. Il se situe dans un contexte de récession économique durable. Surtout, il manifeste une solidarité des fonctionnaires avec le reste du corps social au travers d'un effort de modération effective des exigences salariales.

Il a pour objet de déterminer les conditions d'évolution des traitements dans les trois fonctions publiques en 1994-1995, prenant en compte des mesures liées à l'année 1993. Il a aussi pour objet, à travers un dispositif spécifique, d'améliorer les recrutements dans la fonction publique et de favoriser le développement du temps partiel dans l'ensemble des trois fonctions publiques.

Le Gouvernement et les organisations signataires ont convenu de porter progressivement la valeur du point de 307,11F au 1er janvier 1994 à 322,44 F au 1er novembre 1995, ce qui représente une **augmentation de 5 %.**

En matière **de gestion prévisionnelle des emplois, de recrutements et de développement du temps partiel,** l'objectif est de permettre, sur la durée de l'accord, le **recrutement de 7 000 à 10 000 agents.** Pour ce faire, il prévu d'accélerer les procédures de recrutement, d'améliorer de façon significative la gestion des emplois et le dispositif de recours au temps partiel dans les trois fonctions publiques.

Bien que l'on ne dispose pas encore d'indications très précises quant au coût de cet accord pour les finances publiques, les informations fournies à votre rapporteur font état d'un **coût global compris entre 20 et 15 milliards de francs.**

b) Les mesures de revalorisation catégorielle

A la politique salariale s'ajoutent les effets des mesures catégorielles et notamment celles du protocole d'accord du 9 février 1990 dit "protocole Durafour".

① Le protocole Durafour

L'objectif de cet accord qui concerne les trois fonctions publiques est de revaloriser les rémunérations les plus modestes, d'améliorer les déroulements de carrière et de mieux prendre en compte les nouvelles qualifications et les sujétions liées à certains emplois.

Son application est étalée sur sept ans à compter du 1er août 1990. Le tableau ci-après retrace, de façon détaillée, le coût de l'application de ce protocole jusqu'à présent.

(En millions de francs)

	Coût brut	Effet hausse des prix
1990	633	644
1991	1.162	1.203
1992	827	875
1993	903	986
1994	1.009	1.124
Total	**4.534**	**4.832**

② Les plans catégoriels

Pour 1992-1993, les principales réformes statutaires catégorielles ont concerné l'enseignement, les postes et télécommunications et l'aviation civile.

Le **plan de revalorisation de la fonction enseignante** signé en 1989 prévoit un certain nombre de dispositions parmi lesquelles l'intégration progressive des instituteurs, dans un corps de catégorie A (professeurs des écoles). Au titre de 1992, 12 000 instituteurs ont fait l'objet de cette mesure. Ce protocole a été parachevé en 1992 et 1993 par la signature d'un protocole du 15 février 1993 qui a concerné les inspecteurs de l'éducation nationale et les personnels de direction. Il en résulte une amélioration des pyramidages des grades d'avancement pour ces personnels.

La réforme de La Poste et de France Télécom, exploitants publics créés par la loi du 2 juillet 1990, conduira à terme à la répartition des agents sur 4 classes de fonction subdivisées en 15 niveaux. Les 11 premiers niveaux correspondent à 11 grades. Les quatre derniers niveaux sont des emplois réservés aux cadres supérieurs par détachement. En 1992, 22 décrets statutaires ont mis en place des statuts dits de "reclassement". Ces textes ont permis par fusion de grades et échelonnements indiciaires d'améliorer très significativement la situation des personnels et leurs perspectives de carrière. En 1993 ont été publiés les statuts dits de "classification" : 6 statuts communs aux deux exploitants et 2 statuts d'emplois supérieurs.

Le **"Protocole Aviation civile"** du 10 juillet 1991 a fait l'objet de deux séries de mesures de mise en oeuvre. Les deux corps techniques de la direction générale de l'aviation civile et techniciens d'études et de travaux ont été fusionnés. Cette fusion permettra une gestion plus rationnelle de ce corps unique. Par ailleurs, les corps administratifs d'administration centrale et les services déconcentrés ont été fusionnés en catégorie B (corps des assistants d'administration de l'aviation civile) et en catégorie C (corps des adjoints d'administration civile). Une série de décrets ont mis en oeuvre ce dispositif.

3. Les politiques spécifiques

a) L'ouverture à l'Europe de la fonction publique

L'ouverture de notre fonction publique à l'Europe s'ordonne autour de quatre orientations majeures :

① L'ouverture de l'accès aux emplois publics aux ressortissants de l'Union européenne

De ce point de vue, l'on rappelle que l'article 2 de la loi n° 91-915 du 26 juillet 1991 qui permet l'accès à des ressortissants de l'Union européenne à certains emplois publics, appelait des mesures d'application d'ordre réglementaire.

Ainsi, un certain nombre de décrets ont d'ores et déjà été publiés et quatre projets sont encore en préparation.

Parmi les sept décrets déjà publiés, deux concernent les corps enseignants du ministère de l'éducation nationale (1) et deux concernent la fonction publique hospitalière (2). Les autres décrets s'appliquent à La Poste et à France Télécom (3) au ministère de la Recherche (4) et au ministère de la Jeunesse et des Sports (5).

A brève échéance doivent également être ouverts certains cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (filières culturelle, sportive et médico-sociale) ainsi que les corps enseignants du ministère de la culture et du ministère de l'agriculture et les corps des infirmiers et des assistants sociaux de la fonction publique de l'Etat.

Une fois ces textes parus, la France aura ouvert 70 % de sa fonction publique aux ressortissants de l'Union européenne et mis en conformité la législation française avec la jurisprudence communautaire concernant la libre circulation des fonctionnaires en Europe.

②Les échanges avec les autres Etats membres de l'Union

Des programmes d'échanges bilatéraux pour des séjours de courte durée (une à trois semaines) ou de longue durée (six mois) existent entre la France et trois pays de la Communauté : le Royaume -Uni,

1. décrets n° 92-1246 du 30 novembre 1992 et n° 93-60 du 13 janvier 1993

2. décrets n° 93-101 du 19 janvier 1993 et n° 93-659 du 26 mars 1993

3. décret n° 92-1309 du 16 décembre 1992

4. décret n° 93-853 du 11 juin 1993

5. décret n° 93-853 du 11 juin 1993

l'Allemagne et les Pays bas. Chaque année, une centaine de fonctionnaires français de catégorie A bénéficient de ces formules et la France accueille un nombre équivalent de fonctionnaires étrangers.

Un stage original, créé en 1989 et renouvelé depuis chaque année, rassemble trois groupes de dix fonctionnaires britanniques, allemands et français qui dans un premier temps suivent des conférences sur les institutions communautaires dans leur pays et se rencontrent ensuite à la Commission des Communautés européennes.

Le Conseil des Communautés européennes a adopté le 22 septembre 1992 un plan d'action pour l'échange de fonctionnaires nationaux chargés de mettre en ouvre la législation communautaire nécessaire à la réalisation du marché intérieur (**programme "Karolus"**). Ce plan prévu pour cinq ans est entré en application le premier janvier 1993. La durée des échanges est de deux mois.

③La présence des fonctionnaires français dans les instances communautaires.

D'après les données réunies par le ministère des affaires étrangères, parmi les 101 fonctionnaires français recrutés en 1992 par les Communautés européennes, 70 étaient mis à disposition et 31 étaient détachés. On comptait, en 1992, 200 fonctionnaires français en poste dans les instances communautaires, dont 180 de catégorie A.

④La formation des fonctionnaires français aux questions européennes

Cette formation est assurée par trois instances et à trois niveaux différents :

- la formation interministérielle organisée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique ;
- la formation aux règles communautaires dans les écoles administratives (E.N.A. et I.R.A.) ;
- la sensibilisation des organisation syndicales des fonctionnaires.

En dépit des efforts qui viennent d'être décrits, le Conseil d'Etat dans son rapport annuel a dénoncé les insuffisances de notre administration à ce sujet que ce soit en matière de formation des fonctionnaires, de connaissance du droit européen ou de la présence des français dans les institutions communautaires.

Il est donc nécessaire non seulement de poursuivre mais d'amplifier l'action entreprise en matière d'ouverture sur l'Europe.

b) La déconcentration

La politique de déconcentration est nécessaire à l'amélioration de la qualité du service rendu au public, à la modernisation de l'Etat et au développement de rapports fructueux entre ce dernier et les collectivités locales. En renforçant les centres de décision en province, elle contribue à la politique d'aménagement du territoire. En permettant une meilleur utilisation des crédits de l'Etat, elle participe au redressement des finances publiques. **Elle doit donc être activement poursuivie.**

Afin de traduire les principes posés par la loi du 5 février 1992 et le décret du premier juillet 1992 portant charte de la déconcentration dans l'organisation administrative de l'Etat, le Gouvernement a décidé en comité interministériel de l'administration territoriale, le 23 juillet 1993, 300 mesures de déconcentration et de simplification touchant l'ensemble des départements ministériels.

Chaque ministère est supposé établir avant la fin de l'année un schéma directeur de réorganisation et de déconcentration de ses services. Ces schémas devront tirer les conséquences de la règle, fixée par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, selon laquelle les administrations déconcentrées exercent toutes les missions qui ne sont pas explicitement dévolues aux administrations centrales.

Parallèlement trois priorité sont retenues : l'accroissement des pouvoirs des préfets dans le domaine financier, l'adaptation du contrôle financier au renforcement des pouvoirs déconcentrés, le renforcement des services locaux en personnel de haut niveau.

III - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur entend faire les observations suivantes :

1. L'exigence de l'efficacité de la fonction publique

A un moment du développement économique où les flux d'échanges de biens et de services entre les nations n'ont jamais été aussi importants et où la concurrence internationale se fait chaque jour plus âpre, **la fonction publique doit être un élément de la compétitivité globale de notre pays.**

Dans ce contexte, l'exigence d'efficacité signifie non seulement la capacité de notre secteur public à offrir plus de services à un coût inchangé, mais aussi et surtout, l'impérieuse nécessité d'offrir des services de meilleure qualité. L'efficacité est donc la combinaison de ces deux facteurs que sont la productivité et la qualité.

A cet égard, votre rapporteur se déclare satisfait des orientations retenues par le Gouvernement en matière de modernisation de la fonction publique.

Cette politique s'ordonne aujourd'hui autour de quatre axes clairement définis qui sont :

- **les relations du travail avec une gestion plus dynamique des personnels et le développement du dialogue social ;**

Ce qui signifie, notamment, l'amélioration du fonctionnement des services par une responsabilisation accrue des unités opérationnelles au moyen de contrats d'objectifs et une politique active de l'encadrement qui se décline en termes de formation, de contractualisation, d'évaluation et de modulation des services.

- **une politique de développement des responsabilités**

Cela devrait se traduire à terme par l'assouplissement des procédures budgétaires et comptables et notamment la généralisation des budgets globaux de fonctionnement, l'amélioration de la déconcentration des crédits, l'allégement des procédures et des contrôles à priori, la rationalisation des dispositifs comptables, la généralisation progressive des procédures informatiques en remplacement des circuits papiers, le développement du contrôle de gestion.

- **un devoir d'évaluation des politiques publiques**

Le dispositif gouvernemental d'évaluation des politiques publiques a été organisé par un décret du 22 janvier 1990 qui lui a assigné trois objectifs : connaître l'efficacité réelle de l'action de l'administration, moderniser l'Etat et informer les citoyens. Les évaluations achevées ou en cours d'achèvement portent sur les sujets suivants : l'informatisation des administrations de l'Etat, la politique de réhabilitation du logement locatif social et l'accueil des populations défavorisées dans certains services publics.

Il est indispensable que ce dispositif soit aujourd'hui complété et renforcé.

- **une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers**

L'on ne saurait trop répéter que **l'usager est la finalité du service public. Il est indispensable** de mieux l'informer, de mieux l'associer au fonctionnement des services publics et **de s'interroger concrètement sur sa satisfaction.**

Toutes ces actions qui ne passent pas nécessairement par un accroissement des crédits budgétaires, vont dans le bon sens.

Néanmoins, **votre rapporteur**, souhaite apporter un tempérament à ce satisfecit général et **regrette l'attention insuffisante accordée à l'amélioration de l'évaluation personnelle des fonctionnaires.** Des progrès ont certes été accomplis. La "nouvelle bonification indiciaire" par exemple , instrument d'une nature nouvelle, attachée à la fonction et non pas au grade, marque un progrès incontestable en permettant de rémunérer dans de meilleures conditions les fonctionnaires exerçant leur métier dans des conditions difficiles. Mais les crédits en jeu - 1,2 milliards de francs sur sept ans - sont insuffisants pour en faire un instrument véritable de développement du potentiel humain.

De nouvelles voies doivent être explorées, en concertation avec les partenaires habituels du ministère de la Fonction publique, afin d'étudier la possibilité de rémunérer une partie au moins des fonctionnaires, non pas en fonction du temps de service accompli, mais en proportion de la qualité du travail fourni. **Tant que ne seront pas trouvés les voies et moyens de récompenser davantage les fonctionnaires méritants, le souci d'une plus grande efficacité de notre fonction publique risque fort de n'être qu'un voeu pieux.**

2. La fonction publique instrument de la politique d'aménagement du territoire

a) Les délocalisations

Sans remettre en cause le bien fondé des délocalisations administratives, dans le cadre d'une politique active de l'aménagement du territoire, votre rapporteur s'interroge sur la rigueur de la politique suivie jusqu'à présent en matière de délocalisation.

Certaines délocalisations (on pense notamment à l'E.N.A.) ont sans doute été effectuées dans des conditions où la volonté d'assurer une couverture médiatique à l'opération l'emportait sur les considérations de bonne gestion des deniers publics.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite du cadre temporel dans lequel s'inscrivent désormais les délocalisations. La démarche aujourd'hui proposée se situe en effet dans un cadre pluriannuel à la fois plus serein et plus pragmatique, ce qui ne peut profiter qu'à la concertation avec les personnels intéressés.

Dans ces conditions, cette politique mérite le soutien de notre Haute assemblée.

b) Le télétravail

Au moment où notre pays vient d'être durement touché par une catastrophe routière, il semble important de souligner combien ces nouvelles technologies pourrait apporter à la collectivité nationale en évitant la transhumance quotidienne de milliers d'agents de la fonction publique.

Le travail à distance ou télétravail, permettrait en effet de fixer sur place une quantité non négligeable de travailleurs routiniers aujourd'hui amenés à se déplacer pour effectuer des tâches qu'ils pourraient parfaitement accomplir chez eux.

Il est donc souhaitable qu'une réflexion approfondie s'engage au plus vite sur ce sujet afin de permettre l'introduction de ces techniques dans la fonction publique.

3. Une gestion des effectifs mal maîtrisée

Votre rapporteur entend dénoncer la mauvaise connaissance des effectifs et plus encore des dépenses induites de la fonction publique.

Il est en effet regrettable que le Gouvernement ne soit pas en mesure de donner, à tout moment, des indications précises sur les entrées et sorties des fonctionnaires au sein de chaque ministère. Dans les rares cas où une telle comptabilité existe elle n'est pas harmonisée et ne permet donc aucune comparaison. Plus grave encore, l'information en matière d'effectifs budgétaires et d'effectifs réels est lacunaire et tardive.

Par ailleurs, il est également regrettable d'accepter que le Parlement soit amené à se prononcer sur un projet de loi de finances pour lequel le Gouvernement n'ait pas été en mesure de lui indiquer le montant des dépenses induites de la fonction publique.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique a lancé une enquête auprès de tous les ministères sur l'état actuel de leur gestion prévisionnelle, les difficultés rencontrées et les perspectives envisagées. Il faut souhaiter que le dépouillement de cette enquête soit rapidement suivi des décisions appropriées afin d'améliorer la connaissance des effectifs et des rémunérations.

4. Les problèmes de la haute fonction publique

Votre rapporteur entend conclure cette série d'observations sur les problèmes spécifiques de la haute fonction publique.

Réputée pour sa qualité, la haute fonction publique française connaît aujourd'hui un certain trouble. Les contacts qu'a pu nouer votre rapporteur avec les organisations représentatives de ces fonctionnaires et, notamment l'Association Générale des Administrateurs Civils, (AGAC) attestent de la profondeur du malaise.

Le Gouvernement ne s'y est du reste pas trompé, puisqu'il a confié à M. Prada, Président de Chambre à la Cour des Comptes, le soin de diriger une mission chargée d'étudier les problèmes rencontrés par les fonctionnaires en charge de responsabilité importantes, tant dans les administrations centrales que dans les services déconcentrés de l'Etat. Le résultat de cette étude devrait être connu sous peu.

Les hauts fonctionnaires ont en effet souvent été les laissés pour compte des actions de revalorisation des salaires dans la fonction publique. Ce qui a eu pour conséquence un nombre accru des départs vers le secteur privé et des difficultés croissantes pour assurer une bonne qualité du recrutement au travers des concours administratifs.

A cela s'ajoutent les problèmes, de plus en plus mal vécus, des nominations au tour extérieur qui aboutissent dans certains cas, fort heureusement rares, à des aberrations statutaires. **Dans ce contexte, votre rapporteur ne peut qu'approuver le dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi visant à encadrer cette pratique de plus grandes garanties.**

Enfin, il tient à signaler les difficultés propres au corps des administrateurs civils et l'absence d'une gestion véritablement centralisée de ce corps pourtant à vocation interministérielle. Cette carence qu'il conviendrait de traiter au plus vite, conduit en effet à de grandes disparités de traitement ou de carrière en fonction des affectations initiales et préjudicie au respect des principes élémentaires de la fonction publique.

Comme il l'avait déjà souligné dans son rapport de l'an dernier, votre rapporteur pense qu'il serait regrettable qu'un tel capital humain se perde ou se dégrade par un manque de motivation ou de reconnaissance sociale.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

II. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE NATIONALE (S.G.D.N.)

Rapporteur Spécial : M. Louis PERREIN

I - PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1994 s'élèvent à 207,94 millions de francs, en baisse de 8,24 % par rapport aux crédits votés pour 1993 qui s'élevaient à 226,62 millions de francs et s'inscrivaient déjà en baisse de 16,42 % par rapport à 1992.

Les autorisations de programme prévues pour 1994 s'élèvent à 55 millions de francs, en diminution de près de 25 % par rapport aux autorisations de programme votées pour 1993, déjà en baisse de 26 % par rapport à 1992.

Les crédits du Secrétariat général de la Défense nationale (S.G.D.N.) connaissent donc une **forte baisse pour la deuxième année consécutive.** L'an passé, cette baisse pouvait s'expliquer en partie par des modifications structurelles, la Délégation interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information (D.I.S.S.I.) et le Service central dela sécurité des systèmes d'information devant quitter le giron du S.G.D.N. pour être rattachés budgétairement aux services généraux du Premier ministre. Mais cet effet structurel dû à des changements intervenus au 1er janvier 1993 ne joue plus pour 1994, et **la nouvelle baisse des crédits doit être appréciée à structure constante.**

A. PRESENTATION PAR TITRE

Le tableau ci-dessous présente par titre les crédits du S.G.D.N. demandés pour 1994, et indique leur évolution par rapport aux crédits votés pour 1993 en distinguant d'une part la L.F.I., et d'autre part la L.F.R.

Présentation par titre

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1993 L.F.I. (A)	Crédits votés pour 1993 L.F.R. (B)	Crédits demandés pour 1994 (C)	Evolution en %	
				(A) / (C)	(B) / (C)
Dépenses ordinaires : Titre III : moyens des services ...	156,44	148,26	152,94	- 2,24	+ 3,16
Dépenses en capital : Titre V : investissements exécutés par l'Etat - CP	70,18	67,13	55,00	- 21,63	- 18,06
Total DO + CP	**226,62**	**215,39**	**207,94**	**- 8,24**	**- 3,46**
Autorisations de programme : Titre V	73,20	60,09	55,00	- 24,86	- 8,47

La présentation du budget du S.G.D.N. par titre fait ressortir une évolution contrastée, où l'on peut distinguer :

- **une légère progression des dépenses ordinaires** par rapport à la L.F.R. du 22 juin 1993 ;

- **une très nette diminution des dépenses d'investissement,** qui vient encore amplifier la tendance amorcée par la L.F.R.

1. Les dépenses ordinaires

Inscrites à hauteur de 152,94 millions de francs dans le projet de budget pour 1994, les dépenses ordinaires sont en progression de 3,16 % par rapport aux crédits pour 1993 **rectifiés en collectif budgétaire.** Cependant, ils restent en retrait de 2,24 % par rapport aux crédits votés pour 1993 **en loi de finances initiale.**

Les principales baisses de crédits concernent le matériel et le fonctionnement des services :

- les dépenses informatiques diminuent de 9,6 % ;

- les moyens de fonctionnement des services diminuent de 4,79 %.

Quant aux dépenses de personnel, elles connaissent une très légère augmentation de 0,54 %, qui reste inférieure à la hausse des prix prévue pour 1994 (+ 2,2 %).

Cette progression modeste s'explique par la **suppression pour 1994 de 12 emplois sur 538**, pour une moitié contractuels et pour l'autre moitié militaires.

2. Les dépenses en capital

Dans le projet de budget pour 1994, les crédits de paiement demandés atteignent 55 millions de francs et les autorisations de programme 55 millions de francs également, **en diminution respectivement de 21,63 % et de 24,86 % par rapport à 1993.**

Cette diminution concerne essentiellement les crédits affectés au programme civil de défense (- 29,35 % en autorisations de programme et - 27,50 % en crédits de paiement), les crédits alloués à l'équipement et au matériel du S.G.D.N. diminuant en autorisations de programme (- 10,83 %), mais augmentant légèrement en crédits de paiement, de 4,17 %.

Elle vient amplifier la diminution déjà amorcée dans le collectif budgétaire du 22 juin dernier, et s'inscrit dans le prolongement de celle déjà enregistrée l'année précédente.

B. PRESENTATION PAR ACTION

Le fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale comporte trois actions : le Secrétariat général de la défense nationale (S.G.D.N.), l'Institut des hautes études de la défense nationale (I.H.E.D.N.) et le programme civil de défense. Leurs dotations respectives sont récapitulées dans le tableau ci-après.

Présentation par action

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1993		Crédits demandés pour 1994		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
S.G.D.N.	12,00	158,23	10,70	156,21	- 10,83	- 1,27
I.H.E.D.N.	---	5,84	---	5,15	---	- 11,81
Programme civil de défense	61,20	62,55	44,30	46,58	- 27,61	- 25,53
Total	**73,20**	**226,62**	**55,00**	**207,94**	**- 24,86**	**- 8,24**

1. L'action "Secrétariat général de la Défense nationale"

Les crédits regroupés sous l'action "Secrétariat général de la Défense nationale"s'élèvent à 156,21 millions de francs, **en régression de 1,27 % par rapport à 1993**. La baisse déjà enregistrée l'an passé, qui était de 19,18 %, est donc presque enrayée.

Par ailleurs, cette baisse des crédits est entièrement due aux **dépenses ordinaires**, qui diminuent de 1,65 %.

Les dépenses en capital, en revanche, progressent de 4,16 % en crédits de paiement. Cependant elles diminuent également en autorisations de programme, de 10,83 %.

Ces autorisations de programme correspondent :

- d'une part, pour un montant de 8 millions de francs, à une nouvelle tranche du programme de modernisation et de renouvellement des moyens radiotélégraphiques et cryptographiques du Centre de Transmissions Gouvernemental ;

- d'autre part, pour un montant de 2,7 millions de francs, à la participation demandée au S.G.D.N. pour le financement d'une troisième tranche des travaux de rénovation de la toiture des Invalides.

2. L'action "Institut des hautes études de la défense nationale"

Les crédits affectés à l'Institut des hautes études de la défense nationale (I.H.E.D.N.), constitués exclusivement de dépenses ordinaires, s'élèvent à 5,15 millions de francs, **en diminution de 11,81 % par rapport à 1993**. Cependant, si l'on excepte la majoration exceptionnelle de 800.000 F des moyens de fonctionnement de l'I.H.E.D.N. qui est intervenue l'an passé à la demande de la Commission des finances du Sénat, ces crédits ne sont plus en baisse, mais en hausse de 2,18 % par rapport aux crédits demandés pour 1993.

3. L'action "Programme civil de défense"

Les crédits demandés pour 1994 au titre du programme civil de défense s'élèvent à 46,58 millions de francs, **en diminution de 25,53 % par rapport à 1993**, soit une baisse nettement plus importante que celle déjà enregistrée l'an dernier, qui était de 9,57 % seulement.

Les moyens de fonctionnement courant, destinés à des actions de recensement, de statistiques, de formation et d'information, atteignent 2,08 millions de francs, en diminution de 15,17 % par rapport à 1993.

Les dépenses en capital affectées au programme civil de défense diminuent plus fortement encore, de 25,96 %, pour atteindre 44,5 millions de francs en crédits de paiement.

Les autorisations de programme inscrites à hauteur de 44,30 millions de francs baissent de 27,61 %, alors qu'elles avaient déjà subi en 1993 une diminution de 18 % par rapport à 1992.

Ainsi, les montants des crédits prévus pour 1994, dernière année de la programmation quinquennale du programme civil de défense décidée en 1989, s'éloignent encore un peu plus des perspectives qui avaient été définies. **Force est de constater que le bilan de cet effort de programmation est décevant.**

C. L'ENSEMBLE DES CREDITS AFFECTES A LA DEFENSE NATIONALE NON MILITAIRE DE LA NATION

Pour avoir une vue globale de l'effort budgétaire consacré en 1994 à la défense civile de la Nation, il convient de prendre en compte, outre les crédits du S.G.D.N., ceux que les ministères civils lui consacrent et dont les montants sont récapitulés dans un "jaune" budgétaire qui paraît pour la troisième fois cette année.

Dans ce document, deux types de dépenses sont distinguées : celles qui permettent d'assurer la continuité de l'action gouvernementale et le maintien de l'ordre public, et celles qui concourent à la protection des populations et à la défense économique.

Le tableau ci-après retrace les crédits des différents ministères concourant à la défense de la Nation et leur évolution par rapport à 1993.

Dépenses concourant à la défense de la Nation
(Article 95 de la loi du 18 janvier 1980)
Tableau comparatif

(en millions de francs)

Ministères	1993		1994		Evolution	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères	23,540	366,743	23,540	364,103	0,00 %	- 0,70 %
Agriculture et pêche	1,950	10,002	2,320	10,581	18,97 %	0,58 %
Coopération		2,534		2,760	---	0,89 %
D.O.M.-T.O.M.	28,095	383,367	28,000	393,143	- 0,34 %	2,55 %
Education nationale	---	4,126	---	4,146	---	0,48 %
Jeunesse et Sports	---	0,202	---	0,281	---	- 3,91 %
Equipements, transports	65,062	146,190	63,229	67,627	3,93 %	- 53,73 %
Economie et budget : . services financiers . industrie	73,700	486,086	70,700	737,458	- 4,07 %	74,00 %
Intérieur	273,600	5.985,150	72,500	5.900,100	- 73,50 %	- 1,40 %
Services du Premier ministre	83,200	256,266	55,000	207,943	- 33,89 %	- 18,85 %
Environnement	39,420	53,032	34,100	51,856	- 13,49 %	- 2,20 %
Affaires sociales et santé		51,173	7,200	93,900		83,48 %
Total	**588,567**	**7.744,871**	**356,589**	**7.833,898**	**- 39,41 %**	**1,14 %**

L'ensemble des crédits consacrés par les divers ministères civils à la défense de la Nation s'élève en 1994 à un montant de 7.833,9 millions de francs, en légère progression par rapport à 1993.

Cependant, les autorisations de programme afférentes s'inscrivent, elles, en net retrait par rapport à 1993.

Pour l'essentiel, ces crédits proviennent des ministères en charge de la souveraineté de l'Etat (Intérieur, Finances et budget, Affaires étrangères, D.O.M.-T.O.M., Services du Premier ministre).

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Pour la deuxième année consécutive, les crédits alloués au Secrétariat général de la Défense nationale en 1994 enregistrent une baisse par rapport au budget précédent, de 8,24 % cette année.

Cette présentation des crédits en régression dès la loi de finances initiale ne préjuge nullement d'une exécution du budget sans annulation, ainsi que le craignait votre commission l'an passé et comme est venu le confirmer le collectif budgétaire du 22 juin dernier.

2. Les dotations destinées à l'Institut des hautes études de la défense nationale diminuent de 11,81 % dans le projet de budget pour 1994, la majoration exceptionnelle votée par le Parlement l'an passé n'étant pas reconduite pour l'essentiel.

Il apparaît cependant regrettable que les moyens financiers de cet Institut soient à nouveau réduits alors que, outre sa mission de formation auprès de responsables venant de tous les secteurs de l'activité économique et le concours qu'il apporte aux universités, il a en 1993 particulièrement développé ses relations avec ses homologues étrangers et organisé une première session Centre-Europe, au profit des représentants d'anciens pays membres du Pacte de Varsovie.

3. Le bilan de la programmation quinquennale des dépenses du programme civil de défense mis en place en 1990 à la demande du Parlement est décevant.

En cette dernière année de la période couverte par la programmation quinquennale, force est de constater que l'objectif visé n'a pas été atteint.

Pour 1994, les autorisations de programme ouvertes au titre du programme civil de défense sont inférieures de plus de moitié aux engagements de programmation, ce qui constitue l'aboutissement d'une évolution amorcée dès le début de la période concernée.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Rapporteur spécial : Mme Paulette FOST

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits demandés pour 1994 au titre du Conseil Economique et Social s'élèvent à 159,59 millions de francs, soit une majoration de 2,1 % par rapport au budget voté de 1993.

Les crédits du Conseil Economique et Social sont uniquement des crédits de fonctionnement, inscrits en Titre III. Les trois chapitres qui composent ce budget évoluent comme suit :

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution en %
Chapitre 31-01 : Indemnités des membres du C.E.S. et des sections	105,11	108,46	+ 3,2 %
Chapitre 31-11 : Dépenses de personnel	42,29	42,88	+ 1,4 %
Chapitre 34-01 : Dépenses de matériel	8,91	8,25	- 7,4 %
Total	**156,31**	**159,59**	**+ 2,1 %**

B. PRINCIPALES EVOLUTIONS

1. Indemnités des membres du C.E.S. et des sections (chapitre 31-01)

L'augmentation de 3.344.491 francs des crédits d'indemnités des membres du C.E.S. et des sections se décompose comme suit :

- incidence sur les charges de pension du renouvellement des conseillers en 1994 ..... + 2.297.735 F
- incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1994 .... + 153.678 F
- provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1994 .... + 893.078 F

2. Dépenses de personnel (chapitre 31-11)

L'augmentation de 585.478 francs des crédits affectés aux dépenses de personnel se justifie comme suit :

- provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1994 .... + 398.766 F
- incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1993 + 54.980 F
- application du protocole Durafour
  - quatrième tranche *(mesures acquises)* ..... + 74.632 F
  - cinquième tranche *(mesures nouvelles)* ..... + 57.100 F

Aucun mouvement d'emploi (création/suppression) n'est prévu pour 1994.

3. Dépenses de matériel (chapitre 34-01)

Les crédits affectés aux dépenses de matériel connaissent une réduction en francs courants de 655.000 francs par rapport au budget voté pour 1993. Cette évolution correspond en réalité à une légère progression par rapport au budget rectifié 1993 (+ 585.000 francs). Elle recouvre les éléments suivants :

Economies :

- suppression des crédits ouverts à titre non renouvelable en 1993 ..... - 800.000 F
- ajustement des crédits d'informatique, bureautique et télématique à la baisse, "*au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement*" ..... - 440.000 F

Moyens nouveaux :

- renforcement des moyens de communication du Conseil ..... + 100.000 F
- incidence du renouvellement des conseillers en 1994 (crédits non reconductibles) ..... + 485.000 F

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

L'analyse des travaux du Conseil Economique et Social au cours de l'année 1992 et du premier semestre 1993 fait apparaître le développement des travaux réalisés par le Conseil sur autosaisine (1). Le Conseil Economique et Social a par ailleurs notamment été amené, en 1993 à émettre un avis sur le projet de loi d'orientation quinquennale de redressement des finances publiques.

Les crédits prévus pour 1994 pour le Conseil Economique et Social progressent de 2,1 % par rapport aux crédits votés pour 1993, ce qui correspond à une stabilité en francs constants.

Cette évolution globale recouvre une progression sensible des crédits destinés à financer les indemnités des membres du Conseil Economique et Social et des sections (+ 3,2 %), une moindre croissance des crédits consacrés aux dépenses de personnel, et une forte diminution des dépenses en matériel.

En réalité, l'essentiel des mesures nouvelles prévues pour 1994 est lié à l'incidence du renouvellement des conseillers en juin 1994. Celui-ci se traduit en effet par une majoration de 2,297 millions de francs des crédits de pensions inscrits au *chapitre 31-01*, et un surcoût de 0,485 millions de francs des dépenses de matériel du *chapitre 34-01*. Dans les deux cas, il s'agit de crédits non reconductibles.

Aucun mouvement d'emploi n'est prévu pour 1994.

1.notamment : "Etude sur les implications d'un statut de la Banque de France" - Rapporteur : M. Maurice Rousseau.

Hors majoration de crédits liés au renouvellement des conseillers, le budget du Conseil Economique et Social est donc quasiment strictement reconduit en francs courants (156,31 millions de francs en 1993, 156,81 millions de francs en 1994) ce qui correspond à une diminution de ses moyens en francs courants.

Votre rapporteur regrette cette situation, peu conforme à l'importance du rôle joué par cette institution, et rappelle que la dotation allouée aux moyens de fonctionnement du Conseil se révèle chaque année insuffisante pour boucler l'exercice, tandis qu'aucune opération de gros entretien des locaux n'a été réalisée au cours des dernières années.

Elle souligne par ailleurs l'intérêt qu'il y aurait à développer les moyens de diffusion des travaux réalisés par le Conseil Economique et Social.

BUDGET DES SERVICES DU PREMIER MINISTRE

IV - PLAN

Rapporteur spécial : M. Michel MOREIGNE

I - PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1994 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) atteignent **166,8 millions de francs, en diminution de 2,24 % par rapport à 1993**. Cependant, **si l'on prend comme base la loi de finances rectificative** du 22 juin dernier, qui avait déjà réduit le budget du plan de 4,66 %, on constate non plus une diminution, mais **une augmentation des crédits de 2,54 %.**

Le tableau ci-après fournit les principaux éléments de ces évolutions comparées :

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993 LFI (A)	Crédits votés pour 1993 LFR (B)	Crédits demandés pour 1994 (C)	Evolution en %	
				(A)/(C)	(B)/(C)
Dépenses ordinaires					
Titre III Moyens des services	112,142	106,175	107,062	- 4,53	+ 0,83
Titre IV Interventions publiques	52,894	51,211	51,248	- 3,11	+ 0,07
Total dépenses ordinaires	165,036	157,386	158,310	- 4,07	+ 0,587
Dépenses en capital					
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat					
. Crédits de paiement	5,600	5,294	8,500	+ 51,78	+ 60,56
. Autorisations de programme	7,795	7,011	3,500	- 55,09	- 50,08
Total DO + CP	**170,636**	**162,680**	**166,810**	**- 2,24**	**+ 2,54**

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les crédits du titre III constituent l'essentiel du budget du plan (64,2 % du total des dotations). Pour 1994, ils s'élèvent à 107 millions de francs, soit une diminution de 4,5 % par rapport aux crédits votés initialement pour 1993. Par rapport au collectif budgétaire, on observe certes une légère progression de 0,83 %, mais qui reste inférieure à la hausse des prix prévue pour 1994.

La diminution prévue pour 1994 correspond à deux mouvements de sens contraire :

- une progression de 0,8 million de francs environ des charges de personnel, malgré la suppression de 3 emplois sur 259, en raison des mesures de revalorisation des rémunérations publiques et de la quatrième tranche du protocole Durafour ;

- une diminution de 5,7 millions de francs environ des crédits de matériel et fonctionnement des services.

Les **crédits du titre IV**, principalement consacrés à des subventions à divers organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES,OFCE [1]), représentent 30 % du budget du plan. Pour 1994, ils atteignent 51,25 millions de francs, soit **une diminution de 3,1 % par rapport aux crédits votés initialement pour 1993.** Par rapport au collectif budgétaire, ils sont tout juste maintenus à niveau en francs courants.

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 socioéconomie.

Pour 1994, ces dotations sont réduites de moitié, s'agissant des autorisations de programme, soit 3,5 millions de francs, mais **les crédits de paiement afférents augmentent de plus de 50 %, pour atteindre 8,5 millions de francs.** Cette forte augmentation correspond à la poursuite du rattrapage amorcé en 1993, après la baisse dommageable enregistrée en 1992.

C. PRESENTATION PAR ACTION

Le budget du plan comprend quatre actions : le plan, le centre d'études des revenus et des coûts (CERC), la recherche, et enfin, l'évaluation des politiques publiques. Cette dernière action est la plus récente, puisqu'elle n'est apparue qu'en 1991.

Le tableau ci-après indique les dotations demandées pour chacune de ces actions en 1994, ainsi que leur évolution par rapport d'une part, aux crédits votés initialement pour 1993 et d'autre part, aux crédits rectifiés en collectif budgétaire.

1.CEPREMAP : Centre d'études prospectives d'économie mathématique 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

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993 LFI (A)	Crédits votés pour 1993 LFR (3)	Crédits demandés pour 1994 (C)	Evolution en %	
				(A)/(C)	(B)/(C)
Plan	85,734	81,760	82,400	- 3,89	+ 0,78
CERC	19,660	18,778	17,935	- 8,77	- 4,49
Recherche	57,596	55,355	59,680	+ 3,62	+ 7,81
Evaluation	7,645	6,788	6,795	- 11,12	+ 0,1
Total	**170,635**	**162,680**	**166,810**	**- 2,24**	**+ 2,54**

1. Le plan

L'action Plan est moins dotée en 1994, passant de 85,7 à 82,4 millions de francs, soit une baisse de 3,9 %. La diminution était pour l'essentiel déjà acquise lors du collectif budgétaire du 22 juin dernier.

Cette contraction résulte aussi bien de la diminution des charges de personnel suite à la suppression de deux emplois budgétaires, que de la réduction des subventions accordées par le Commissariat général du plan.

2. Le Centre d'études des revenus et des coûts (CERC)

Les crédits destinés au CERC en 1994 atteignent 17,9 millions de francs environ, soit une diminution de 8,8 % en francs courants. Le projet de budget pour 1994 est venu sur ce poste amplifier la baisse déjà amorcée par la loi de finances rectificative.

En dépit de la suppression d'un emploi de contractuel, les charges de personnel s'inscrivent en hausse. Cette diminution s'explique donc surtout par la réduction des crédits pour travaux, enquêtes et études, ainsi que des moyens de fonctionnement, et par des transferts de crédits du CERC vers le Plan.

3. La recherche

L'action Recherche, avec 59,7 millions de francs demandés pour 1994, est la seule à ne pas être touchée par la baisse générale, puisqu'elle augmente de 3,62 % par rapport aux crédits votés initialement pour 1993. Elle progresse même de 7,8 % par rapport aux crédits diminués résultant du collectif budgétaire.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), qui est rattaché à cette action, ne connaît aucune suppression d'emploi. Cependant, l'augmentation des dépenses d'informatique (+ 0,3 million de francs) et des moyens généraux des services (+ 0,6 million de francs) correspondant à cette action est compensée par la réduction des moyens d'intervention (- 0,9 million de francs). **C'est donc la forte hausse des crédits de paiement destinés au financement de la recherche en socio-économie (+ 2,9 millions de francs) qui explique à elle seule l'augmentation de l'action Recherche.**

4. L'évaluation des politiques publiques

L'action Évaluation des politiques publiques voit en 1994 sa dotation diminuer de 0,85 million de francs pour atteindre 6,8 millions de francs, et enregistre ainsi la plus forte baisse, avec une contraction de ses crédits de plus de 11 %.

Comme l'an passé, cette diminution est la conséquence de la baisse sensible des crédits pour travaux et enquêtes, qui diminuent de 0,8 million de francs, soit 16,9 %.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. En 1994, le budget du Plan est présenté en diminution pour la troisième année consécutive. Si l'an dernier cette baisse des crédits pouvait s'expliquer par l'arrivée à échéance des travaux du XIe Plan, elle correspond cette année à la contribution du budget du Plan à l'effort de rigueur général.

2. Votre rapporteur a cependant la satisfaction de constater que les dotations à la recherche en socio-économie poursuivent cette année, avec une augmentation de plus de 50 %, le rattrapage qu'elles avaient amorçé en 1993 par rapport à leur sous-évaluation initiale. Il ne peut que déplorer en revanche la diminution de 11 % des crédits consacrés à l'évaluation des politiques publiques, qui risque d'entraver le développement de cette action nouvellement mise en place.

3. Le calendrier d'élaboration du XIe Plan rendu public au mois d'avril 1992 a été respecté cette année, sauf en ce qui concerne le vote de la loi de Plan par le Parlement. **Le nouveau Gouvernement a en effet jugé préférable de recourir à des lois quinquennales spécialisées par domaine (finances publiques, emploi, aménagement du territoire) et de privilégier la planification régionale,** qui fait actuellement l'objet d'une concertation approfondie.

TRAVAIL, EMPLOI,
FORMATION PROFESSIONNELLE,
SERVICES COMMUNS - AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL

Rapporteur spécial : M. Emmanuel HAMEL

I - DU BUDGET DU TRAVAIL AUX CRÉDITS POUR L'EMPLOI

La comparaison des crédits ouverts en faveur de la politique de l'emploi entre 1993 et 1994 amène à pratiquer trois corrections successives à la comparaison classique effectuée entre deux lois de finances initiales.

A. LA BASE DE REFERENCE POUR 1993

Comparés au budget initial de 1993, les crédits du travail en 1994 progressent de 13,5 %.

Toutefois, l'ampleur des ouvertures de crédits pratiquée par le collectif de juin dernier sur le budget du travail (+ 7 milliards de francs) justifie que l'on compare le projet de budget pour 1994 aux crédits du collectif plutôt qu'au budget initial de 1993 : **la progression des dépenses est alors de 4,6 %.**

Evolution des crédits

(en millions de francs)

Budget	LFI 94 en MF	% LFI 94/LFI 93	% LFI 94/LFR 93
Dépenses ordinaires			
Titre III	7.794,319	+ 17,6	+ 21,4
Titre IV	74.367,981	+ 13,2	+ 3,3
Total D.O.	**82.162,300**	**+ 13,6**	**+ 4,7**
Dépenses en capital			
Titre V	50,600	- 9,3	+ 15,5
Titre VI	384,757	- 13,5	+ 17,8
Total D.O. + C.P.	**82.597,657**	**+ 13,5**	**+ 4,6**

B. PLUSIEURS CHANGEMENTS DE STRUCTURE DE 1993 à 1994

Par ailleurs, quatre modifications de structures affectent le budget de 1994 :

1) **La suppression du budget des services communs** au ministère des affaires sociales et du travail, chacun de ces départemens ayant désormais une autonomie complète, élargie en 1994 aux dépenses de personnel.

Le transfert des crédits correspondants au budget du travail en 1994 est de + 604 millions de francs.

2) La première phase de **l'unification des services d'inspection du travail, des transports et de l'agriculture**, qui se traduit par le transfert au budget du travail des moyens affectés jusqu'à présent au ministère des transports, soit + 60,7 millions de francs.

3) **Le transfert d'emplois du ministère de l'intérieur** dans la perspective d'une unification des services régionaux du ministère du travail : + 8,4 millions de francs.

4) En sens inverse, **le transfert au ministère des affaires sociales des services des droits des femmes** diminue les crédits du budget du travail de 108,4 millions de francs.

Le solde de ces quatre mouvements est une augmentation de 564,4 millions de francs du budget du Travail en 1994.

C. D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE CREDITS POUR L'EMPLOI NON INSCRITS AU BUDGET DU TRAVAIL

Enfin, trois types de crédits complémentaires au budget du Travail doivent être pris en compte pour comparer les crédits du budget de l'Etat consacrés à l'emploi, en 1993 comme en 1994.

1) Les reports de crédits d'un exercice à l'autre, associés au budget suivant, ont fortement diminué depuis deux ans.

Ainsi, 3 milliards de francs de reports de crédits de 1992 sur 1993 étaient associés au budget de 1993 pour le financement d'actions déterminées.

En revanche, aucun report de l'exercice 1993 n'est associé au budget de 1994.

2) Les "mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi" se sont traduites, dans le collectif de juin 1993, par l'ouverture de **7 milliards de francs** au budget des charges communes, suivie d'une nouvelle ouverture de **10 milliards de francs**, dont 4,2 milliards de francs pour des mesures 1993 et 5,8 milliards de francs pour des mesures 1994.

En 1994, **ce sont 20,4 milliards de francs** qui sont inscrits pour l'emploi au budget des charges communes, dont 0,6 milliard de francs à titre de financement de la future loi quinquennale pour l'emploi.

3) Enfin, dans le budget de 1993, une partie des mesures pour l'emploi était financée, en dehors du budget général de l'Etat, par le compte d'affectation spéciale des produits de la privatisation. Ces crédits, d'un montant de 8,7 milliards de francs, ne sont pas reconduits en 1994.

Evolution des crédits de l'emploi du collectif de juin 1993 au budget initial de 1994

(en millions de francs)

	1993	1994
Effet des modifications de structure		- 564,4
Reports de crédits associés au budget	+ 3 000	0
Charges communes	+ 7 000 + 4 200	+ 20 400 + 5 800
Compte d'affectation spéciale	8 700	
Budget du travail - LF initiale Collectif Ouvertures Annulations	72 798,075 7 000 - 879	82 597,66
Total	**101 319,035**	**108 223,26**

La progression des crédits de l'emploi du collectif de juin 1993 au budget de 1994 peut être évaluée à + 6,8 %.

Cette progression forte ne doit pas faire oublier l'effort d'économie réel pratiqué sur le budget du travail en 1994.

La révision des services votés dans le budget du travail :
un effort d'économie intéressant

La révision des services votés amorcée en 1994 se traduit dans les crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle par une économie de 5 654 millions de francs, soit plus du quart des économies ainsi réalisées dans le budget de l'Etat.

Cette révision des services votés a pris des formes différentes :

- extinction programmée des dépenses : telle la suppression, décidée en 1989, de la subvention de 1 milliard de francs à l'Association pour la gestion de la structure financière, cofinançant avec les partenaires sociaux depuis 1983 les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans ;

- un prélèvement de trésorerie sur des organismes extérieurs : ainsi 800 millions de francs sur le fonds de solidarité assurant l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits aux allocations de chômage ;

- la suppression pure et simple de mesures insuffisamment efficaces : ainsi, les contrats locaux d'orientation pour - 330,3 millions de francs, ou bien de structures, telles que la mission "nouvelles qualifications", pour - 10 millions de francs ;

- le recalibrage de dispositifs : réduction de la durée moyenne des contrats emploi solidarité et relèvement du ticket modérateur à la charge des employeurs : - 2 milliards de francs, relèvement d'un an de l'âge d'entrée en préretraite, et du taux moyen de la contribution employeur : - 508 millions de francs.

La révision des services votés de 5,654 milliards de francs n'est donc pas l'effet d'une remise en cause de la politique de l'emploi, mais elle témoigne d'une amorce de réflexion intéressante sur les dispositifs existants.

II - LE SERVICE PUBLIC D'EMPLOI : UNE PAUSE DANS LE RENFORCEMENT DES MOYENS

A partir de 1989 les moyens mis à disposition du service public de l'emploi (ministère du travail, ANPE et AFPA) ont progressé chaque année très sensiblement, afin d'adapter progressivement les structures au volume grandissant des mesures mises en place.

Dans le budget de 1994, l'ANPE connaît encore une sensible progression des moyens de fonctionnement.

A.MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UNE STABILISATION

Outre les mesures de transfert qui aboutissent à un renforcement des moyens du ministère, et à un gain d'autonomie appréciable lié à la disparition des "services communs" aux ministères sociaux, le budget de 1994 n'apporte pas de modification sensible au fonctionnement de l'administration centrale du travail et de ses services extérieurs.

• Les effectifs

En dehors du transfert des 1.254 emplois associés aux réformes de structure, les effectifs sont stabilisés dans les services extérieurs.

Six emplois sont supprimés à l'administration centrale.

Le nombre total d'emplois s'établit à 9.878.

• Le fonctionnement

Les divers moyens de fonctionnement sont à peu près stabilisés en volume. Seule la communication voit sa dotation progresser de 20 millions de francs, du fait de la mise en oeuvre du plan d'urgence pour l'emploi 1993-1994.

Crédits de fonctionnement en 1994

(en millions de francs)

Statistiques et études générales	53,42
Informatique	185,10
Communication	59,6
Fonctionnement administration centrale	138,18
Fonctionnement services extérieurs	336,0

B. AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI : NOUVELLE PROGRESSION

La subvention de l'Etat à l'ANPE s'élève à 4 880,47 millions de francs, en progression de 9,8 %.

Au sein de ces 436,4 millions de francs supplémentaires, 248,9 millions de francs sont consacrés à la consolidation des moyens obtenus dans le cadre du programme "900 000 chômeurs de longue durée" (dont 400 emplois), et 28,5 millions de francs à la création de 100 emplois supplémentaires.

C. ASSOCIATION POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES ADULTES : - 1 %

La subvention versée à l'AFPA s'établit à 3,9 milliards de francs, en diminution de près de 1 %. Les économies s'élèvent à 202,1 millions de francs et correspondent à la consolidation de l'annulation de 119,58 millions de francs pratiquée dans le collectif de juin dernier, à la suppression de 180 emplois (- 61,4 millions de francs), à une réduction des frais de gestion (- 21,2 millions de francs).

Au sein des crédits d'investissement, qui sont maintenus à un peu plus de 299 millions de francs en autorisations de programme et qui passent en crédits de paiement de 248,4 à 169,0 millions de francs, les dotations de contrats de plan entre l'Etat et les régions sont maintenues à 84,9 millions de francs.

III - LES DEPENSES D'INTERVENTION : UN NOUVEAU BOND EN AVANT

Compte tenu des ouvertures de crédits pratiquées par le collectif de juin dernier (dont une partie concerne l'année 1994), et des dotations inscrites au budget des charges communes, les crédits d'intervention progressent de 6,2 % en 1994 et dépassent le seuil de 100 milliards de francs.

Cette enveloppe se répartit schématiquement en cinq catégories de dépenses :

- Formation professionnelle,
- Reclassement des licenciés,
- Insertion des chômeurs,
- Allocations,
- Allègement des coûts du travail.

A. FORMATION PROFESSIONNELLE : VERS LA DECENTRALISATION

La dotation de décentralisation de la formation professionnelle versée aux régions atteint 2.892,5 millions de francs, soit la même progression que la dotation globale de fonctionnement.

L'année 1994 sera celle de la décentralisation aux régions de la formation des jeunes. Cette décentralisation intervient alors que les actions de l'Etat en faveur des jeunes se stabilisent à un haut niveau : 5 milliards de francs.

En ce qui concerne les autres actions de formation, l'accent est mis sur l'apprentissage pour les jeunes, et pour les adultes sur les actions en faveur des demandeurs d'emploi.

1. La formation des jeunes

a) La formation en alternance

En 1994, l'ensemble des mesures prévues pour les jeunes est regroupée dans une catégorie : les "actions de formation alternée". Ces "A.F.A." se déclinent en stages dont, en moyenne, la durée est de 666 heures, le coût horaire de 28 francs, la rémunération mensuelle de 3.129 francs.

Les stages continuent de s'effectuer dans le dispositif du "crédit formation", qui comporte un accompagnement individualisé des jeunes.

Le nombre de bénéficiaires pour 1994 est identique à celui de 1993, soit 130.000. Le coût budgétaire est supérieur : 4.628 millions de

francs, soit + 29 %, par rapport à 1993, compte tenu de la reprise par le budget de l'Etat d'actions financées en 1993 par le compte d'affectation de produits de la privatisation : 30.000 stages de "PAQUE" -préparation active à la qualification et à l'emploi-, qui était un programme pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi, non reconduit en 1994.

Avec les financements complémentaires du Fonds social européen, **les crédits de formation des jeunes atteindront 5 milliards de francs en 1994,** dont un tiers consacré à la formation qualifiante, deux-tiers à la formation "préqualifiante".

La décentralisation de la formation des jeunes

L'article 31 du projet de loi quinquennale relative au travail, à l'emploi, à la formation professionnelle, prévoit que la région reçoit compétence, dès 1994, pour organiser la formation qualifiante des jeunes de moins de 26 ans.

A l'issue d'une période de cinq ans, la région aura compétence pour l'ensemble de la formation des jeunes. Au cours de cette période, la décentralisation de la formation préqualifiante se fera dans le cadre de conventions avec l'Etat.

En pratique, sur les 5 milliards de francs consacrés au crédit formation, 2 milliards de francs devraient faire l'objet d'une décentralisation dès 1994.

Au-delà, et au cours des cinq années à venir, au sein d'une enveloppe de 1,5 milliard de francs, le "fonds partenarial", un dispositif comparable aux C.E.S. pour les jeunes devrait être mis en place.

Outre le crédit formation, deux autres types de dépenses pour les jeunes apparaissent au budget de l'Etat :

- les exonérations de charges sociales, qui concernent essentiellement les contrats de qualification, représentent 3.239 millions de francs, soit + 11,6 % par rapport à 1993,

- le réseau d'accueil -missions locales et PAIO qui mobilise 320 millions de francs et ne devrait pas faire l'objet de décentralisation.

b) L'apprentissage

Le budget de 1994 met l'accent sur l'apprentissage, qui a fait l'objet de nouvelles mesures d'encouragement au sein de la loi du 27 juillet 1993, notamment avec l'institution d'une aide directe de 7.000 francs par embauche d'apprenti. Compte tenu de l'effet de ces mesures en 1994, les crédits progressent de 16 % et s'établissement à 4.034,5 millions de francs.

2. La formation des adultes : réorientation vers les demandeurs d'emploi

a) Le programme national de formation professionnelle

Les crédits de ce programme, qui regroupe les actions prioritaires de l'Etat en matière de formation continue (politique contractuelle avec les entreprises, contrats de plan, publics en difficulté), diminuent de 10,8 % pour s'établir à 1.142,47 millions de francs.

Au sein de cette enveloppe, seuls les contrats de plan progressent, de 5,1 %.

b) Le congé individuel de formation

Le "C.I.F.", qui offre des possibilités de formation aux salariés des entreprises, avait été fortement encouragé au cours des trois dernières années. La sous-utilisation de ses crédits justifie en 1994 une diminution de 114 millions de francs soit -18,6 %.

c) L'AFPA

En revanche, l'accent est mis sur les stages de l'AFPA, qui s'adressent en priorité aux demandeurs d'emploi. La dotation progresse de + 5,4 % et s'élève à 1.360 millions de francs.

d) Le programme pour les chômeurs de longue durée

Ce programme concerne 420.000 personnes en 1994, au lieu de 417.000 en 1993. Les crédits s'élèvent à 8.088,6 millions de francs, en diminution de 5,4 % du fait de l'effet des soldes des programmes, plus fort en 1993 qu'en 1994.

L'accent est mis, en 1994, sur les contrats de retour à l'emploi -140.000 bénéficiaires attendus- qui sont l'instrument le plus proche de la reprise véritable d'un emploi, mobilisé en priorité pour les publics les plus défavorisés.

B. LE RECLASSEMENT DES SALARIES LICENCIES : FORTE AUGMENTATION DES MOYENS

1. Les préretraites

Les préretraites restent, en volume, de très loin les mesures les plus utilisées par les entreprises.

Les allocations spéciales du Fonds national de l'Emploi devraient concerner plus de 169.000 bénéficiaires en 1994, au lieu de 166.500 en 1993. La diminution des crédits de 5 % en 1994 -à un niveau de 9.995 millions de francs- n'est liée qu'au resserrement des conditions d'accès au dispositif : relèvement d'un an de l'âge d'entrée en préretraite(-153 millions de francs), relèvement du taux moyen de la contribution des employeurs (-355 millions de francs).

Les crédits des contrats de solidarité "préretraites progressives" connaissent un ajustement à la hausse de 49 % et atteignent 1.106,7 millions de francs.

Du fait de la diminution du nombre de bénéficiaires, la dotation des conventions sociales de la sidérurgie n'atteint plus que 3.469 millions de francs, soit - 26 %.

2. Les conventions de conversion

Les crédits des conventions de conversion, qui constituent la mesure "de base" des plans sociaux, atteignent 1.132,6 millions de francs, soit + 65,6 % en 1994 : la capacité d'accueil des bénéficiaires devrait ainsi passer de 80.000 en 1993 à 180.000 en 1994.

3. La dotation de restructuration.

Cette enveloppe globale de mesures du FNE donnant une latitude d'utilisation aux directeurs départementaux, progresse de 8,4 % et s'établit à 374 millions de francs.

C. LES MESURES D'INSERTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI : PREDOMINANCE DES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE

1. Les contrats emploi-solidarité

Compte tenu des difficultés de gestion de 1993, où la loi de finances initiale ne permettait de financer qu'un tiers des entrées en "CES", le budget de 1994 comporte 9.003 millions de francs pour les CES, auxquels s'ajoutent 2.009 millions de francs prévus dans le cadre du financement des mesures d'urgence (au budget des charges communes). **Ces 11.012 millions de francs** permettront de financer les soldes des CES entrés en 1993 (entre 650.000 et 700.000) et de financer **650.000 entrées nouvelles en 1994.**

Les contrats sont désormais d'une durée de 6 mois, rémunérés à 2.200 francs, avec application d'un ticket modérateur aux organismes d'accueil.

2. L'allocation formation reclassement

Les moyens de l'«AFR» (versement à l'UNEDIC au titre du remboursement de la rémunération des stagiaires-demandeurs d'emploi) progressent de 30,5 % en 1994 et atteignent 2.800 millions de francs.

3. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise

Les crédits de l'«ACCRE» s'élèvent à 1.785 millions de francs en 1994, en progression de 26 %.

En effet, le projet de loi quinquennale pour l'emploi prévoit de porter le nombre d'aides de 60.000 à 61.000, avec une aide de l'Etat de 32.000 francs.

4. Les autres actions de promotion de l'emploi : dotation déconcentrée, fonds régionalisé pour les initatives locales en faveur de l'emploi..., voient leurs crédits diminués de 461 à 390 millions de francs.

5. Les aides aux travailleurs handicapés

L'enveloppe des aides aux travailleurs handicapés progresse de 6,8 %, avec la création de 500 places nouvelles en ateliers protégés, et atteint 205,7 millions de francs.

D. LES DEPENSES D'ALLOCATION : LA MONTEE DU CHOMAGE

1. La garantie de ressources des travailleurs handicapés

Les crédits de la "GRTH" s'élèvent à 4.099,61 francs, soit -1,67 %.

Cette diminution, alors que les places en ateliers protégés progressent de 500, et en CAT de 2.000, est due à un réexamen des moyens mis à disposition des structures bénficiaires, à la suite des recommandations de la Cour des Comptes.

Nombre de places pour travailleurs handicapés en 1994	
CAT	76.700
Ateliers protégés	11.600
Milieu ordinaire	12.800

2. Le Fonds national de chômage

a) l'«ASF»

La contribution de l'Etat au régime de l'Association pour la gestion de la structure financière : "ASF", qui cofinance depuis 1983 avec les partenaires sociaux l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, s'éteint comme prévu en 1994 : soit - 1 milliard de francs.

b) Le chômage partiel

Les moyens consacrés au chômage partiel en 1994 s'élèvent à 1.715 millions de francs, en progression de près de 55 %.

c) L'allocation de solidarité

Le versement au Fonds de solidarité (cofinancé par la contribution de solidarité des fonctionnaires), qui indemnise les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, s'établit à 6.730 millions de francs en 1994, en progression de 9,7 %.

3. L'UNEDIC : 10 milliards de francs

La subvention de l'Etat à l'UNEDIC

Les difficultés de financement grandissantes de l'UNEDIC ont fait surgir en juin dernier une menace de cessation de paiements.

Des négociations entre l'Etat et les partenaires sociaux ont abouti le 22 juillet 1993 à deux protocoles d'accord portant sur une durée de trois ans, sur la base d'un besoin de financement estimé entre 30 et 33 milliards de francs :

- les cotisations ont été augmentées de 0,9 % à compter du 1er août 1993 (+ 0,55 % pour les employeurs, + 0,35 % pour les salariés) ;

- **la subvention de l'Etat est fixée à 10 milliards de francs par an** (valeur 1993) versée en quatre paiements. Pour 1993, la subvention est fixée à 5/12e de 10 milliards de francs, soit 4,17 milliards de francs. Ces crédits apparaissent au budget des charges communes.

E. L'ALLÈGEMENT DES COÛTS DU TRAVAIL : RÉFORME EN PROFONDEUR

Outre les diverses mesures d'exonérations de charges sociales existantes pour l'embauche de jeunes ou d'un premier salarié, les contrats d'apprentissage, etc..., le budget de 1994 consacre la première étape d'une réforme en profondeur, qui **est la budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales** assises sur les bas salaires.

Amorcée par le collectif de juin 1993, pour un coût de 4,5 milliards de francs sur six mois, cette prise en charge entraîne une dépense de **9 milliards de francs** en 1994.

Le projet de loi "quinquennale" établit le calendrier de cette budgétisation progressive jusqu'en 1998. Le coût total en serait de **102 milliards de francs.**

Observations

1) Dans la perspective de la loi quinquennale, qui veut promouvoir la simplification et la décentralisation du service public de l'emploi, il est indispensable de pouvoir établir un bilan du contrat de progrès quadriennal de l'ANPE, achevé en 1993, et de situer mieux le rôle de l'AFPA, qui a échappé pour l'instant à toute réforme d'ampleur.

2) Dans un souci d'efficacité, un coup d'arrêt est donné à la diversification sans cesse croissante des mesures en faveur de l'emploi. La loi quinquennale prévoit plutôt une amélioration qualitative des dispositifs existants ainsi qu'une simplification des procédures.

3) Le volume des interventions en faveur de l'emploi dépasse 100 milliards de francs en 1994. Cette progression est le fait de l'augmentation attendue des bénéficiaires de la politique de l'emploi (650.000 CES programmés au lieu de 200.000 prévus en 1993), mais aussi et surtout de la prise en charge de nouvelles dépenses : budgétisation des cotisations d'allocations familiales (9 milliards de francs), financement du régime d'assurance-chômage (10 milliards de francs).

4) Cet engagement financier massif aux lourdes conséquences budgétaires risque de s'avérer insuffisant si, d'une part, la conjoncture économique internationale continuant de se dégrader, l'emploi restait une variable d'ajustement des déséquilibres économiques, et si, d'autre part, la formation continuait d'être un moyen de traitement du chômage principalement à la charge de l'Etat.

ANNEXE

Le projet de loi quinquennale et ses incidences financières en 1994

Le projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi, à la formation professionnelle, soumis à l'examen du Parlement, comporte quatre volets :

I - DISPOSITIONS RELATIVES À L'EMPLOI

A. LES AIDES A LA CREATION D'EMPLOI

Poursuite de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales, prorogation des mesures d'exonération de charges sociales existantes.

Expérimentation du ticket service pour les services à domicile, simplification des aides aux chômeurs créateurs d'entreprise, aide des employeurs aux créations d'entreprises par leurs salariés.

B. LES AIDES A L'ACCES A L'EMPLOI

Simplification de mesures en faveur des chômeurs de longue durée, facilitation de l'accès à l'emploi à l'issue des CES.

Fonds partenarial Etat-collectivités locales pour la formation des jeunes en difficulté.

C. LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DU PERSONNEL

Allègements et simplification des obligations pesant sur les petites et moyennes entreprises.

D. LUTTE CONTRE LE TRAVAIL CLANDESTIN

Renforcement des mesures de contrôle.

II - ORGANISATION DU TRAVAIL

A. INCITATION A L'AMENAGEMENT CONVENTIONNEL DE L'ORGANISATION ET DE LA DUREE DU TRAVAIL

Encouragement à la négociation sur la réduction de la durée du travail par branche et par entreprise.

B. AMENAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

Encouragements financiers au travail à temps partiel.

III - FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLES

A. DECENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

Décentralisation immédiate pour la formation qualifiante, sur cinq ans et par voie de convention pour les formations non qualifiantes.

B. INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES ET RENOVATION DE L'APPRENTISSAGE

Création d'un contrat d'insertion pour les jeunes, de 3 à 6 mois dans les entreprises.

Réorganisation des réseaux d'information et d'orientation scolaire et professionnelle, réouverture des classes préparatoires à l'apprentissage, développement de l'apprentissage au-delà des CFA, simplification de la procédure d'agrément des employeurs.

Négociation collective de branche annuelle sur la formation en alternance, et concertation entre l'Etat et les partenaires concernés sur l'institution d'une filière de formation en alternance.

C. VIE PROFESSIONNELLE ET FORMATION

Institution du "capital temps-formation".

D. MODERNISATION DU FINANCEMENT ET DU CONTROLE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Meilleure fluidité des fonds de la formation professionnelle et prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage.

Réflexion sur la réforme de la taxe d'apprentissage et des fonds de l'alternance.

Renforcement du contrôle de l'emploi des fonds.

IV - COORDINATION, SIMPLIFICATION, EVALUATION

- Création d'un guichet unique pour les jeunes.
- Unification des services de l'Etat au plan régional.
- Contrats de progrès régionaux avec l'AFPA et l'ANPE.
- Ouverture des comités départementaux de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi aux élus.

Financement de la loi quinquennale pour l'emploi dans le budget de 1994

(en millions de francs)

MESURES	COUT 1994
Simplification des aides aux chômeurs créateurs d'entreprises	335
Contrats de retour à l'emploi	- 175
Embauche à l'issue d'un contrat emploi-solidarité	- 40
Parrainage	180
Capital temps formation	35
Aide au passage à temps partiel	40
Temps réduit indemnisé de longue durée	220
Evaluation de la loi quinquennale	5
TOTAL	**600**

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY

L'ensemble des crédits affectés en 1994 à l'aviation civile s'élève à 10,31 milliards de francs.

• Budget annexe	7,02	milliards de francs
+ Transport aérien	2,39	" "
+ Météorologie	1,16	" "
	10,57	milliards de francs
- *doubles emplois*	0,26	" "
Total net aéronautique	10,31	" "

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...).

Les crédits dits de "transport aérien" sont en réalité des crédits de construction aéronautique ; ils figurent au budget de l'équipement.

A noter que ni le budget annexe ni les crédits de transport aérien ne subventionnent aujourd'hui les compagnies de transport aérien.

I - BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE (B.A.A.C.)

A. PRESENTATION GENERALE

Le BAAC pour 1994 se monte à 7,026 milliards de francs, soit une augmentation de + 5,8 % par rapport à 1993.

Ce budget présente les caractéristiques de tout budget annexe avec, d'une part, un financement assuré par des ressources propres affectées, complétées par une capacité d'emprunt, d'autre part, une présentation comptable différente des budgets ordinaires avec une section d'exploitation et une section d'investissement, toutes deux équilibrées.

Budget de l'Aviation civile en 1994 - Tableau récapitulatif

(en millions de francs - chiffres arrondis)

Recettes				**Dépenses**			
Recettes	Montant 1993	Montant 1994	Variation 1994/1993	Dépenses	Montant 1993	Montant 1994	Variation 1994/1993
Recettes de fonctionnement	5.558	5.981	+ 7,6 %	D'exploitation (DO)*	4.901	6.246	+ 27 %
Subvention de l'Etat	305	265	- 6,5 %	En capital CP (AP)	 1.741 (1.696)	 1 741 (1.450)	 - -
Emprunt	779	780	-				
Total	**6.642**	**7026**	**5,8 %**	**Total (DO + CP)**	**6.642**	**7 026**	**+ 5,8 %**

** hors dotation aux amortissements*

B. PRESENTATION DES COMPTES

a) Section d'exploitation

Le financement du B.A.A.C. 1994 est assuré par les redevances aéronautiques (5,04 milliards soit + 7,4 % par rapport à 1993), l'affectation de la taxe de sécurité-sûreté et une subvention d'exploitation modeste et en diminution : 265 millions de francs.

Le personnel (9 745 personnes) constitue 67,9 % du total du budget de fonctionnement.

BAAC 1994 - Section exploitation

**(chiffres arrondis en millions de francs)*

Recettes	Montant*	Variation 1994/1993	Dépenses	Montant *	Variation 1994/1993
Redevances pour navigation aérienne	5 044	+ 7,4%	Personnel	3 147,5	+7,4 %
Autres recettes	310,8	+ 19,7 %	Achats, services	800,8	+ 8,0 %
Subvention d'exploitation	265	- 13,1 %	Informatique	80,9	-+ 2,8 %
Taxe de sécurité - sûreté	626	+ 9,6 %	Gestion courante (Eurocontrol)	997	+ 8,6 %
Total	**6 245,8**	**+ 6,5 %**	Impôts et taxes	29,7	+ 13,3 %
			Charges financières	215,3	+ 9,4 %
			Charges exceptionnelles	13,2	+ 43,4 %
			Sous total fonctionnement	5 284,4	**+ 9,3 %**
			Dotation aux amortissements	961,4	-
			Total exploitation	**6 245,8**	**+6,5 %**

b) Section opérations en capital

Après une période de forte croissance, les investissements de navigation aérienne se stabilisent à un niveau élevé. 1,74 milliards de francs en crédits de paiement.

Les autorisations de programme continuent de connaître une progression importante et se situent cette année à 1,78 milliards de francs, soit une augmentation de 4,9 % par rapport à 1993. 45 % de ces investissements (en crédits de paiement) sont financés par emprunt, ce qui était l'une des justifications majeures de la création du budget annexe de la navigation aérienne.

BAAC 1994 - Opérations en capital

*(*en millions de francs)*

RECETTES		DEPENSES				
Postes	Montant		CP*	Variations 1994/1993	AP*	Variations 1994/1993
Autofinancement	961,4	Amortissement	240,1	- 24 %	-	
Emprunt	780	Etudes et équipements	1.496,1	+ 2,7%	1.775,1	+ 5,5 %
		Subventions	5,1	- 75 %	5,1	- 62 %
TOTAL	**1.741,4**	**TOTAL**	**1.741,4**	-	**1.780,2**	**+ 4,9%**

C. PRESENTATION DES ACTIONS ET DES MESURES NOUVELLES

BAAC 1994
Répartition des actions

(en millions de francs)*

Actions	Dépenses ordinaires* (1ère section)	Crédits de paiement* (2ème section)	Total*	Part dans le total	Evolution 1994/1993
Direction générale	1.656	272,6	1.928,6	27,5 %	+ 4,7 %
Navigation aérienne	3.292,	1.140	4.432,2	63,1 %	+ 6,3 %
Contrôle technique	14,9	6,8	21,7	0,3 %	+ 51,7 %
Formation aéronautique	233,9	46,8	280,7	4,0 %	- 0,6 %
Bases aériennes	87,6	275,1	362,7	5,1 %	+ 7,6 %
Total	**5 284,6**	**1.741,3**	**7.025,9**	**100 %**	**+ 5,8 %**

Les évolutions principales du budget annexe portent sur la direction générale (+ 496,4 millions de francs en deux ans), et sur l'activité "navigation aérienne" (+ 855,7 millions de francs en deux ans).

L'évolution majeure de l'action "contrôle technique" est due pour l'essentiel à une mesure de transfert interne liée à l'imputation nouvelle des dépenses d'examen des personnels navigants, jusque là financée sur les crédits de formation aéronautique (5,1 millions de francs).

II - OBSERVATIONS

A. OBSERVATIONS SUR LE FOND

La création d'un budget annexe de l'aviation civile en 1992 -héritier de l'ancien budget annexe de la navigation aérienne- n'a pas entraîné toutes les conséquences positives que l'on pouvait en attendre, loin s'en faut.

1. Un certain nombre de dérives, prévisibles, se sont confirmées

Première dérive : le recours à l'emprunt

C'est la justification principale -et l'intérêt- de la création d'un budget annexe : quand les recettes propres sont insuffisantes, les dépenses d'investissement peuvent être financées par l'emprunt.

Le budget annexe a largement utilisé cette faculté, et les charges d'emprunt sont désormais importantes. Les seuls intérêts représentent aujourd'hui 215 millions de francs, soit 4 % des dépenses de fonctionnement, soit l'équivalent des 3/4 des crédits consacrés à la formation aéronautique (280 millions de francs).

Emprunts du budget annexe*

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Emprunts	316	374	491	598	779	780
Frais financiers	n.p.	n.p.	124,5	162	197	215

**BANA entre 1985 et 1991*
BAAC 1992-1993.

Deuxième dérive : le désengagement budgétaire de l'Etat

Ce désengagement s'est opéré par deux voies distinctes.

D'une part, la "débudgétisation", c'est-à-dire le financement, par le budget annexe, des dépenses qui seraient normalement financées par le budget général, et alourdiraient par conséquent les dépenses civiles de l'Etat. La débudgétisation nette, opérée lors de la création du B.A.A.C., était de 800 millions de francs. Cette débudgétisation s'est poursuivie en 1993 à hauteur de 118 millions de francs, par la prise en charge par le B.A.A.C. des cotisations sociales des personnels de l'aviation civile. Cette année encore, on peut s'étonner de la prise en charge des "frais de réorganisation des services du ministère de la défense à Bordeaux et Strasbourg", à hauteur de 20 millions de francs.

Compte tenu des mesures nouvelles associées aux dépenses transférées sur le budget annexe de l'aviation civile, **on peut estimer que la débudgétisation porte sur un montant voisin de 1 milliard de francs. Ce transfert allège d'autant les dépenses du budget général.**

D'autre part, le désengagement direct par la voie de la diminution -prévisible- de la subvention d'équilibre.

Subvention d'équilibre du B.A.A.C

(millions de francs)

1992	1993	1994
253	305	265

2. Des améliorations attendues ne se sont pas manifestées

Première amélioration attendue : la lisibilité des comptes

Des mouvements de transferts de crédits, de chapitre à chapitre, d'action en action, se reproduisent de façon systématique, et sont d'autant moins justifiés que le premier budget annexe a été créé il y a maintenant huit ans ! La période de "rôdage" devrait être terminée.

On peut également déplorer une excessive agrégation des comptes, comme en témoigne les dépenses en capital consacrées aux "bases aériennes", qui portent pourtant sur 275 millions de francs.

ACTION 09. - BASES AERIENNES

Présentation 1993

DEUXIÈME SECTION. — OPÉRATIONS EN CAPITAL

Études et équipements

Bases aériennes. — Infrastructures et abrivt

Equipement d'intérêt national

- Contrat de plan Lille	1 632.000
- Engagements de l'Etat (Strasbourg, Lyon, Marseille, Bâle-Mulhouse)	11.850.000
- Directions régionales	7.510.000
- Travaux du service technique des bases aériennes et ESBA	5.500.000
- Matériels techniques	6.500.000
- Acquisitions foncières	3.550.000
- Bâtiments de l'Etat	3.600.000
- Acquisitions de véhicules	2.500.000
- Logements GTA et de la police de l'air et des frontières	52.000.000
- Nouvelles techniques, recherches et développements	7.000.000
- Aménagement des aérogares passagers	65.000.000
- Travaux abrivt	11.000.000
- Matériels divers et équipes cynotechniques	11.000.000

Equipement d'intérêt régional

- Engagements de l'Etat	3.500.000
- Directions régionales	11.550.000

Equipements outre-mer

- Contrat de plan D.O.M. (Guyane, Martinique, Guadeloupe, Saint-Pierre et Miquelon)	21.725.000
- Engagements de l'Etat (Réunion, Polynésie, Wallis, Terre-Adélie)	15.500.000
- Aérodromes D.O.M.-T.O.M.	8.050.000
- Matériels techniques	2.000.000
- Bâtiments de l'Etat	3.000.000
- Logements familiaux	4.033.000
- Aménagements des aérogares passagers	8.600.000
- Travaux abrivt	2.000.000
- Matériels divers	2.000.000

Présentation 1994

DEUXIÈME SECTION. — OPÉRATIONS EN CAPITAL

Études et équipements

Bases aériennes. — Infrastructures et abrivt

Equipement d'intérêt national	182.588.000
Equipement d'intérêt régional	16.950.000
Equipement Outre-mer	75.462.000
Études et conseil	6.000.000

Subventions d'investissement

Bases aériennes. — Subventions d'investissement

Equipement d'intérêt national	4.000.000
Equipement d'intérêt régional	1.128.000

Totaux pour les dépenses en capital

Seconde amélioration attendue : la réorganisation des services et de la gestion du personnel de navigation aérienne

Depuis trois ans, les budgets successifs de l'aviation civile sont sous l'emprise de l'application du protocole du 10 juillet 1990, qui a réformé les structures des différents corps des techniciens de l'aviation civile. Cette réforme est incomplète. Le système indemnitaire demeure incroyablement complexe : on compte trente indemnités différentes, dont une "indemnité spécifique d'utilité" et diverses "primes d'activité" et de "surcharge"...

Les vives critiques formulées par la Cour des comptes en 1991 n'ont pas toutes été suivies d'effet.

3. Un effort de clarification s'impose

Le budget de l'aviation civile est financé à près de 90 % par les redevances aéronautiques, payées par les compagnies aériennes, c'est-à-dire, in fine, par l'usager. Cette part ne cesse d'augmenter, tandis que la part provenant du budget général décline.

Il conviendrait d'examiner poste par poste, chapitre par chapitre, ce qui ressort strictement de l'aviation civile, qui pourrait être financé par les compagnies, et ce qui ressort soit d'actions régaliennes de l'Etat , soit d'actions qui pourraient être transférées au secteur privé : Ecole nationale d'aviation civile et autres centres nationaux de formation, formation aéronautique...

Votre rapporteur se propose d'effectuer, en 1994, un contrôle sur pièces et sur place à cet effet.

B. OBSERVATIONS SUR LES RESULTATS

1. Air France et le transport aérien

• *La situation du groupe*

Les pertes pour l'année 1993 pourraient approcher 5 milliards de francs. La cession du siège social en 1991, avait permis de masquer un déficit qui depuis, n'a cessé de se creuser.

• *Air France et les délocalisations*

Le courant de délocalisation n'est plus aujourd'hui une hypothèse d'école. Certaines compagnies y ont d'ores et déjà recours (Swissair),d 'autres sont tentées ; tant par des activités informatiques que par des activités de maintenance : Japon Airlines, KLM, Lufthansa...

2. Le contrôle aérien

En dépit d'une augmentation massive des investissements de navigation aérienne, la régularité du trafic, n'a cessé de se dégrader : on compte près de 180.000 vols retardés au départ en France : en 1992, pour 1.000 départs, 229 vols ont eu un délai de plus de 10 minutes, et 15 ont eu un retard supérieur à une heure. En 1991, ces chiffres étaient respectivement de 139 et 12.

La situation se serait toutefois améliorée en 1993.

IMPRIMERIE NATIONALE

Rapporteur spécial : M. Robert VIZET

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le budget annexe de l'Imprimerie nationale pour 1994, s'équilibre en recettes et en dépenses nettes à **2 050,1 millions de francs** contre 2 177,3 millions de francs en 1993, soit une baisse de 5,8 %, après la progression de 1993 (+ 5 %).

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses de ce budget :

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1993	Crédits demandés pour 1994	Evolution 1994/1993 *(en %)*
Dépenses ordinaires (DO)	1 922,9	1 897,1	- 1,3
Dépenses en capital			
Crédits de paiement (CP)	254,4	153,0	- 39,8
Autorisation de programmes (AP)	139,0	152,0	+ 9,3
Total des moyens de paiement (DO + CP)	**2 177,3**	**2 050,1**	**- 5,8**
Total des moyens d'engagement (DO + AP)	2 061,9	2 049,1	- 0,6

A. LES RECETTES

Le montant prévisible des recettes s'établit à **2 050,1 millions de francs**, en diminution de 5,8 %.

Les ventes de produits finis d'imprimerie représentent la quasi-totalité des produits d'exploitation avec 2.007 millions de francs (97,9 %).

Parmi celles-ci, les recettes des **impressions exécutées pour le compte des ministères** et des administrations publiques qui constituent l'essentiel des activités d'impression devraient s'élever à **1 521 millions de francs** contre 1.638 millions de francs en 1993, soit une baisse de 7,1 %.

Les recettes attendues de l'**impression de l'annuaire** (plus d'un tiers du total des recettes d'impressions effectuées pour les ministères et les administrations) pourraient être de **602 millions de francs** pour 1994 contre 649 millions de francs en 1993, soit une baisse de 7,2 %.

Les impressions exécutées pour le compte des particuliers devraient s'élever à 25 millions de francs, en progression de 38,9 %. Les **ventes du service d'édition** restent stables à **18 millions de francs.** Ceci montre que, si l'appel de votre commission à accroître le dynamisme commercial de l'établissement, compte tenu de l'excellente qualité de ses produits a été entendu, l'effort doit être maintenu et des progrès sont encore possibles.

L'essentiel de la baisse des recettes s'explique par la diminution prévisible du volume des impressions exécutées pour le compte des ministères, en 1994, en raison des consignes de rigueur budgétaire données aux administrations.

Il faut noter qu'à la différence des années précédentes, **il n'y a pas de prélèvement sur le fonds de roulement prévu pour 1994.** En effet, en 1993, le prélèvement de 88 millions de francs était justifié par des investissements engagés dans le cadre de la construction et du fonctionnement du troisième établissement à Evry-Bondoufle. L'opération Evry-Bondoufle étant achevée, un tel prélèvement n'est donc plus nécessaire pour 1994.

B. LES DEPENSES

Le montant global des dépenses serait de **2.050,1 millions de francs**. La quasi-totalité de cette somme représente des dépenses d'exploitation.

1. Les dépenses d'exploitation

Les achats et les frais de personnel constituent les deux principaux postes de dépenses.

- **Les achats** : ils passent de 1 253 millions de francs en 1993 à **1.212,6 millions de francs en 1994**, soit une diminution de 3,2 % qui s'explique par la régression du volume d'impression attendu pour 1994.

- L'ensemble des **charges de personnel** passe de 477,0 millions de francs à **480,4 millions de francs**, soit une quasi-stagnation (0,7 %) pour 1994. On assiste en fait, après la progression de 2,8 % de l'année précédente, à une régression en francs constants qui s'explique par la poursuite de l'adaptation des effectifs budgétaires aux besoins.

Ainsi, après plusieurs années de réduction des effectifs, celle-ci continuera, mais de façon atténuée, l'année prochaine.

Pour 1994, il est prévu de supprimer 11 postes parmi le personnel technique (protes et correcteurs) pour une seule création de poste ; l'effectif théorique des personnels de statut ouvrier sera réduit de 20 personnes, et deux personnels contractuels seront recrutés. L'effectif réel total de l'établissement national passera de 1 925 agents à 1 897 agents (dont 1 588 ouvriers contre 1 608 en 1993, - 1,2 %).

La dotation prévisionnelle affectée aux **amortissements et provisions** (chapitre 68-00) baisse de 3,6 % : les crédits passent ainsi de 136 millions de francs en 1993 à **131 millions de francs** pour 1994.

L'excédent d'exploitation atteindrait **22,0 millions de francs** en 1994 contre 30,1 millions de francs en 1993 (- 26,9 %). Il était déjà en baisse de 28,8 % en 1993.

2. Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement augmentent de 9,3 % en **autorisations de programme**, en passant de 139 millions de francs, en 1993, à **152 millions de francs** pour 1994. En revanche, les **crédits de paiement baissent de 39,8 % avec 153,0 millions de francs pour 1994** contre 254,4 en 1993.

Au total, les crédits d'investissement augmentent de 13 millions de francs en autorisations de programme et diminuent de 101,4 millions de francs en crédits de paiement.

La forte baisse des crédits de paiement s'explique par l'achèvement de l'installation du troisième établissement d'impression à Bondoufle.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Le projet de budget pour 1994 marque **une pause dans le programme d'investissement** de l'Imprimerie nationale, qui s'explique par l'achèvement du troisième établissement d'impression de Bondoufle.

Toutefois, **les efforts consacrés au cours des cinq dernières années, grâce à l'autofinancement, à la modernisation** de l'outil de production - l'imprimerie nationale a investi entre 1988 et 1993 près de 620 millions de francs pour rationaliser et moderniser son outil de production -, ont renforcé la compétitivité de l'établissement national et devrait lui permettre d'évoluer, à l'avenir, dans un cadre plus concurrentiel.

Il faut aussi, dans ce contexte, noter que la productivité a crû de manière importante à l'Imprimerie nationale au cours des dernières années, ce qui devrait permettre de faciliter l'adaptation de l'entreprise à ce nouveau cadre.

2. L'effort de politique commerciale mené pour conquérir des marchés, par exemple en faveur des produits fiduciaires (cartes d'identité, passeports, cartes de séjour, visas, permis de conduire, nouvelles cartes grises incorporant un hologramme depuis 1992, permis de chasse) **doit être poursuivi.**

L'Imprimerie nationale grâce à son savoir-faire est aujourd'hui présente sur plusieurs marchés internationaux et réalisent ainsi des impressions fiduciaires pour les Etats-Unis (cartes de résident étranger) et pour la plupart des pays africains francophones.

Votre rapporteur souhaite que l'implantation d'agents à l'étranger se poursuive afin que l'Imprimerie nationale puisse mener une stratégie commerciale à destination de l'international où son savoir-faire peut lui permettre d'obtenir de nouveaux marchés.

3. **La part des activités de sous-traitance** dans le chiffre d'affaires de l'Imprimerie nationale est toujours élevée, mais diminue chaque année, passant de 565,4 millions de francs en 1993, soit 28 % du chiffre d'affaires, à 495 millions de francs de prévu en 1994, soit 24,2 % du chiffre d'affaires. Cette situation reflète les résultats positifs obtenus par la mise en service des équipements nouveaux de Bondoufle **et les gains de productivité enregistrés au sein des ateliers.**

4. Le projet de budget de l'Imprimerie nationale pour 1994 fait apparaître, pour la cinquième année consécutive, **un prélèvement effectué au profit du budget général** sur l'excédent de l'établissement. Ce prélèvement, représentatif à la fois de l'impôt sur les sociétés et du dividende versé à l'actionnaire, a été de 12 millions de francs en 1990, 39 millions de francs en 1991, 20 millions de francs en 1992, 19 millions de francs en 1993 ; il est évalué à 11,3 millions pour 1994.

Votre rapporteur a relevé, depuis quatre ans, l'existence d'une telle pratique, certes non contraire aux règles budgétaires, mais qui s'opère au moment même où des efforts de productivité constants sont demandés à l'établissement et, à travers lui, à ses personnels. Le montant du prélèvement diminue toutefois fortement en valeur absolue (- 40 %) cette année. Si **l'Imprimerie nationale** a l'avantage de n'être pas assujettie à l'impôt sur les sociétés, elle **versera en fait en 1994 au budget général 51,3 % de l'excédent prévu, ce qui est tout à fait excessif,** même si on observe une diminution du prélèvement par rapport à l'année précédente.

5. L'Imprimerie nationale doit continuer de **tisser avec la "Poste" et avec "France télécom" des liens** permettant de fidéliser durablement ces deux importants clients qui représentent 42 % de son chiffre d'affaires. La qualité des produits et des services, notamment de distribution, fournis par l'Imprimerie nationale, la compétitivité des prix offerts permettent de formuler avec confiance cette exigence. La signature d'une convention avec France Telecom pour la fabrication des annuaires jusqu'en 1995, constitue, à cet égard, un indice encourageant.

6. Enfin, votre rapporteur prenant acte du vote par le Sénat d'un **projet de loi relatif à l'Imprimerie nationale** qui vise à changer le statut juridique de l'actuelle direction du ministère du budget en la transformant en une société nationale, espère que l'Etat conservera la totalité du capital de cette nouvelle société, ainsi que le précisait l'exposé des motifs du projet de loi.

Il constate ainsi que le changement de statut juridique va conduire l'année prochaine à la disparition du budget annexe de l'Imprimerie nationale, et donc à l'examen de ces crédits par la Commission des finances du Sénat.

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : Mme Paulette FOST

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION GLOBALE ET ORIENTATIONS

Le budget annexe des Journaux Officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, 789,6 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1994, progressant de 3,71 % par rapport au budget voté en 1993 (760,3 millions de francs).

Depuis l'exercice 1988, il fallait distinguer trois actions au sein du budget annexe : l'action "Journaux Officiels", l'action "Centre national d'informatique juridique (C.N.I.J.) et l'action "dépenses d'ordre". Or en application du décret n° 93 415 du 22 mars 1993, les opérations du C.N.I.J. ont été intégrées dans celles de la direction des Journaux Officiels : le C.N.I.J. n'apparaîtra donc plus en tant que tel dans le budget 1994. L'action est cependant maintenue cette année encore afin de faire apparaître les transferts de crédits consécutifs à la suppression du C.N.I.J..

La croissance de 3,7 % du budget pour 1994 est relativement stable par rapport à 1993 (+ 4,4 %). Elle est, comme l'année dernière, en net ralentissement par rapport au taux d'évolution des années précédentes (+ 13 % en 1991, + 8,64 % en 1992). Elle demeure cependant satisfaisante.

Cet infléchissement très relatif de la croissance du budget annexe a pour effet de maintenir au niveau de l'année dernière -43 millions de francs- le montant de l'excédent qui sera reversé au Trésor en 1994.

Globalement, les crédits destinés à la section exploitation des "Journaux Officiels" s'élèvent à 707 millions (+ 4,24 % par rapport à 1993) ; les recettes atteignent 786 millions de francs (+ 3,3 % par rapport à 1993). Ces chiffres intègrent dorénavant les dépenses (16,5 MF) et les recettes de l'ex-C.N.I.J. (5,5 MF) qui sont stables par rapport à l'année dernière. Les dépenses d'ordre s'élèvent à 79,6 millions de francs (83,2 MF en 1993, soit une baisse de 4,32 %).

B. LES ACTIONS "JOURNAUX OFFICIELS" ET "DEPENSES D'ORDRE"

Les mesures d'ordre, c'est-à-dire les dotations aux amortissements et le virement, à la section des opérations en capital, de l'excédent de la section de fonctionnement, sont couvertes par l'excédent des recettes sur les dépenses de l'action "Journaux Officiels".

Pour des raisons comptables, les dépenses d'ordre doivent donc être étudiées en relation avec l'activité des Journaux Officiels.

1. Action Journaux Officiels : recettes

Elles incluent en 1994, comme indiqué ci-dessus, les recettes de l'ex-C.N.I.J. et conduisent à grouper les deux actions pour 1993 afin de rendre la comparaison significative.

Journaux Officiels Recettes propres	Evaluation 1993	Prévisions 1994	Evolutions en %
Ventes au numéro	39,8	40,5	1,72
Abonnements	49,3	50,0	1,40
Annonces	630,24	633,20	0,46
Travaux	16,5	33,0	50,00
Bases de données	8,4	13,0	35,38
Autres	8,35	8,55	2,33
Produits exceptionnels	2,20	3,00	26,6
Total J.O.	**754,79**	781,25	**3,38**
Autres produits de gestion courante *(Ancien C.N.I.J.)*	*5,5*	5,5	-
Total	*760,29*	786,79	3,36

Il apparaît, tout d'abord, que **l'augmentation de 3,3 % des recettes propres des Journaux Officiels**, qui s'élèveront à 781,25 millions de francs en 1994 est **assez modérée**. Elle connaît un léger recul, de 1 % par rapport à 1993 (+ 4,3 %).

Ce ralentissement provient de la quasi stagnation (+ 0,4 %) des recettes liées aux annonces légales et obligatoires au Bulletin Officiel des annonces civiles et commerciales (B.O.D.A.C.C.) et au Bulletin Officiel des annonces légales obligatoires (B.A.L.O.) qui représentent à elles seules plus de 80 % de l'ensemble des ressources du budget annexe en 1994.

La croissance néanmoins prévue en 1994 s'explique par un léger redressement des ventes au numéro, un doublement de poste travaux et une forte progression des recettes provenant des bases de données.

L'examen détaillé des différents postes de recettes appelle les observations suivantes :

- **Les ventes directes au numéro** augmenteront de 1,72 %, alors qu'elles avaient enregistré une diminution pour la première fois l'année dernière. Cette progression s'explique par un effet prix puisque les tarifs seront augmentés de 2 % en moyenne ;

- les recettes provenant des **Travaux** sont celles qui connaissent la plus forte progression puisqu'elles doubleront en 1994, passant de 8,4 à 13 millions de francs. Cette augmentation est due à la mise en fabrication de deux bulletins officiels supplémentaires (ministère de la justice et de l'intérieur).

- les **bases de données télématiques** "légères" directement gérées par les J.O., relatives aux annonces commerciales (B.O.D.A.C.C.) et au Journal Officiel électronique (J.O.E.L.) sont des produits en très forte expansion (+ 35 % prévu pour 1994), ce type de produit répondant à une demande croissante du public.

- Les ressources tirées des **annonces légales** ne connaissent pratiquement pas de croissance (0,4 %). Cette stagnation est liée à deux facteurs : d'une part, aucune augmentation tarifaire les concernant n'est envisagée pour 1994 à l'exception des annonces relatives aux associations, d'autre part, les recettes des annonces légales progressent en volume mais pas en montant, du fait de l'augmentation significative des annonces de disparition d'entreprise moins rémunérées que les annonces de création d'entreprise dont le nombre diminue corrélativement.

A partir de 1994, les ressources propres du C.N.I.J. sont intégrées aux recettes des Journaux Officiels au titre des "Autres produits de gestion courantes" (Prestations de services). Elles s'élèveront à 5,5 millions de francs en 1994 et sont donc identiques à celles de l'année dernière.

Les recettes du C.N.I.J. sont proportionnelles aux redevances perçues par la société de diffusion-OR - Télématique- et sont légèrement supérieures au niveau minimum annuel garanti par le contrat de concession (5 MF).

Le total des recettes "Journaux Officiels" s'élèveront donc à **786,75 millions de francs** pour 1994. Elles enregistrent une progression de 3,3 % par rapport aux recettes équivalentes des Journaux Officiels et du C.N.I.J. pour 1993.

2. Les dépenses prévisionnelles de l'action "Journaux Officiels".

Le total des dépenses est, par construction, égal à l'addition des mesures d'ordre et des dépenses d'exploitation qui incluent pour 1994, les dépenses de l'ex-C.N.I.J.

La comparaison avec le budget voté en 1993 nécessite donc l'inclusion des dépenses du C.N.I.J. dans le tableau ci-après.

Les dépenses de la section d'investissement (crédits de paiement + excédent versé au Trésor) sont financées par les mesures d'ordre à hauteur de 79,61 millions de francs, la différence étant comblée par un prélèvement sur le fond de roulement à hauteur 2,89 MF.

Loi de finances pour 1994 - Journaux Officiels
dépenses

(en millions de francs)

	Budget voté 1993			Projet pour 1994	Evolution en %
	J.O.	*C.N.I.J.*	Total		
Exploitation					
chap 60 : achats	99,42	*1,74*	101,16	100,92	- 0,23
chap 61 et 62 : services extérieurs	63,71	*1,89*	67,30	65,71	**- 2,36**
(notamment SACI JO)		*1,70*			
chap 63 : impôts et taxes	3,47	*0,18*	3,65	4,76	23,31
chap 64 : personnel	492,49	*9,84*	502,33	533,21	**5,79**
dont SACI JO	288,80			309,90	6,80
autres dépenses	1,55	*1,10*	2,65	2,64	- 0,37
Sous-total	660,63	*16,45*	677,08	707,13	4,24
Mesures d'ordre					
Dotations aux amortissements	13			13	0,00
Excédent d'exploitation	70,21			66,61	**- 5,12**
Sous-total	83,21			79,61	- 4,3
Prélèvement sur le fonds de roulement	-			**2,89**	-
Investissements					
(Autorisations de programme)	(36)			(11)	- 69,44
Crédits de paiement	31			39,5	21,51
Excédent versé au Trésor	43			43	0,00
Augmentation de fonds de roulement	9,21			-	-

a) Les dépenses d'exploitation

Elles augmentent de 4,24 % par rapport à 1993. Elles sont cependant en diminution de plus de 2 % par rapport à l'année dernière. Ce ralentissement des dépenses s'expliquent par l'achèvement du plan de modernisation de la chaîne de production.

Le poste **achats** connaît une légère diminution de - 0,23 %, la mise en place des moyens matériels et logiciels du nouveau système de photocomposition étant achevée.

Les **dépenses de personnel** augmentent globalement de 5,7 % (6 % en 1993) alors même que des mesures d'économie devront porter sur la suppression de 10 emplois (9 à la direction des journaux officiels, 1 à l'ex-CNIJ) par non remplacement. La progression des dépenses s'expliquent néanmoins par le passage à la photocomposition qui a d'une part accru les dépenses de formation, d'autre part, imposé la mise en place d'un plan social d'adaptation des effectifs de SACI-J.O..

Le poste **impôts et taxes** connaît une progression importante (+ 23,31 %) liée à l'augmentation des taxes locales et à un effet de rattrapage des dotations de l'année 1993.

Les **services extérieurs** font apparaître une diminution sensible (- 2,36 %) du fait des actions de modernisation entreprises depuis 1991 qui ont permis une diminution accrue de recours à la sous-traitance et une augmentation de la capacité de production.

b) Les dépenses d'ordre

Elles diminuent en 1994 de 4,3 % pour s'établir à 79,6 millions de francs contre 83,2 millions en 1993. Cette diminution trouve son origine dans la baisse (- 5,1 %) de l'excédent d'exploitation qui atteindra néanmoins 66,6 millions de francs en 1994.

L'existence d'un excédent d'exploitation, pour la cinquième année consécutive, témoigne de la bonne gestion du budget annexe.

L'excédent d'exploitation est majoré par le montant de la dotation aux amortissements et provisions (13 millions de francs)

Les dépenses d'ordre n'étant pas suffisantes, cette année, pour couvrir les dépenses d'investissement qui s'élèvent à 82,5 millions (crédits de paiement + excédent versé au Trésor), la différence est financée, pour la première fois, par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 2,89 millions de francs.

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Excédent d'exploitation	18,6	53,2	64	81	70	66,6
Excédent versé au Trésor	18,6	45	60	70	43	43
En pourcentage	100 %	84 %	93 %	86 %	61 %	64 %

d) la section d'investissement

Les dépenses d'investissement baissent nettement en autorisations de programme (11 millions en 1994 contre 36 millions de

francs en 1993). Le plan de modernisation étant en cours de réalisation, il n'y a plus de grands projets en perspective. En revanche les crédits de paiement passent de 31 millions de francs à 39,5 millions de francs en 1994. Ils doivent financer la modernisation de la chaîne d'impression -deuxième phase de plan de modernisation- qui se traduira notamment par l'acquisition d'une nouvelle rotative.

C. LE CENTRE NATIONAL D'INFORMATIQUE JURIDIQUE (C.N.I.J.)

Créé en 1984, le C.N.I.J. a été supprimé par décret n° 93-415 le 22 mars 1993.

Sa mission, centrée sur une activité de production de bases ou de banques de données informatisées, est transférée à la Direction des Journaux Officiels. La diffusion par voie télématique et la distribution commericale de ces données (9 bases-source et 5 produits dérivés) sont confiées à un concessionnaire, la société OR-Télématique, depuis le 1er janvier 1992.

Ce serveur commerçant reverse trimestriellement à la Direction des Journaux Officiels une redevance calculée forfaitairement au pourcentage des encaissements hors taxes réalisés par les bases-source et les produits dérivés. A l'exception de la première année de concession, la redevance annuelle est assortie d'une clause d'un minimum garanti de 5 millions de francs.

Le contrôle de l'exécution de la concession est assuré par la Direction des Journaux Officiels.

L'intégration statutaire des personnels a été réalisée au 1er juillet 1993 dans deux services de la Direction des Journaux Officiels : 7 agents sont affectés au service Informatique de Production ; une trentaine d'agents au service des Editions Juridiques. Pour 1994, les effectifs intégrés seront diminués d'un emploi titulaire et passeront de 37 à 36.

Ces personnels sont soumis aux mêmes règles de détermination des traitements, salaires, primes et pensions que l'ensemble des autres personnels administratifs de la Direction des Journaux Officiels.

La réorganisation et les perspectives de développement des bases de données font l'objet d'une réflexion approfondie menée en liaison avec le serveur.

Elle doit permettre, à partir de 1994, de :

- assurer l'exhaustivité des bases actuelles, la pertinence des réponses aux interrogations et la complémentarité des dispositifs (LEX, LEGI, et Journal Officiel) ;

- fournir aux utilisateurs un dispositif d'interrogation adapté et convivial ;

- adapter l'organisation du service de production aux exigences du décret de 1993 ;

- étudier la mise en place de moyens adaptés à la production des banques des données juridiques à partir du système de photocomposition des Journaux Officiels ;

- assurer l'adéquation entre les missions définies et les ressources disponibles.

En 1993, la base kiosque ATOUTCODE sera diffusée par le serveur OR-Télématique au cours du 2ème semestre. Les résultats décevants du kiosque ATHOS ont conduit l'administration à prendre la décision d'arrêter la diffusion de cette base à compter du 1er août 1993.

En 1994, les recettes (5,5 millions de francs) et les dépenses (16,5 millions de francs) prévues pour l'ex-C.N.I.J. sont identiques à celles de 1993. Elles font apparaître le même déficit d'exploitation que l'année dernière, environ 11 millions de francs. Celui-ci est intégré dans les dépenses des Journaux Officiels et ne fait donc plus l'objet d'une subvention d'équilibre.

Lors du prochain budget, le C.N.I.J. deviendra le Service des Banques de Données Juridiques au sein de la direction des Journaux Officiels.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Poursuivant la tendance constatée lors de la précédente législature, le projet de budget annexe des Journaux officiels pour 1994 s'équilibre sans intervention de l'Etat en **dégageant un excédent d'exploitation** qui permettra le reversement au Trésor d'une somme, identique à celle de 1993, qui s'élève à 43 millions de francs.

Il faut cependant noter que la baisse de l'excédent d'exploitation qui passe de 70 à 66,6 millions de francs ainsi que le recours à un prélèvement sur le fonds de roulement laissent envisager des prévisions de recettes moins favorables qu'en 1993. Ces prévisions tiennent essentiellement à la stagnation des ressources tirées des annonces légales qui représentent plus de 80 % de l'ensemble des ressources du budget annexe et tirent les conséquences d'une conjoncture économique dégradée. Malgré cet infléchissement le Trésor n'a pas diminué son prélèvement par rapport à l'année dernière.

2. Les années 1990 à 1993 ont permis l'achèvement de l'installation d'un nouveau système informatique de photocomposition programmée. L'année 1994 supportera la **mise en place d'une nouvelle chaîne d'impression,** deuxième partie de la chaîne de production. Ce plan de modernisation devrait aboutir, d'une part à des mesures d'économie portant sur la réduction des effectifs de la direction des Journaux officiels, amputés de 10 agents, d'autre part, à l'adaptation des effectifs de la S.A.C.I.-J.O. à travers un plan social, élaboré en concertation avec les partenaires sociaux, et dont le budget 1994 supporte la deuxième partie.

3. Enfin, l'activité relative aux banques de données juridiques repose désormais sur leur diffusion par la société OR-Télématique : les premiers résultats enregistrés ont confirmé le maintien du niveau de cette activité qui devrait du moins, à moyen terme, continuer à faire apparaître un déficit d'exploitation. A cet égard, **l'intégration du C.N.I.J. au sein de la direction des Journaux officiels** en 1993 répond à deux impératifs, d'une part un assouplissement de la gestion, notamment du personnel intégré, d'autre part le souci de moderniser la production des bases de données juridiques de l'ex-C.N.I.J. à partir du système de photocomposition des Journaux officiels. Cette intégration devrait permettre d'assurer une meilleure adéquation entre les missions définies et les ressources disponibles.

ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR ET ORDRE DE LA LIBÉRATION

Rapporteur spécial : M. Louis PERREIN

I - LE BUDGET ANNEXE DE LA LÉGION D'HONNEUR

A - PRESENTATION DU BUDGET ANNEXE

1. Son objet

Le budget annexe de la Légion d'Honneur retrace les activités de la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur, qui sont :

- l'instruction des propositions faites par les ministères au Conseil de l'Ordre National de la Légion d'Honneur et de l'Ordre National du Mérite,

- la gestion des membres de ces deux ordres ainsi que des médaillés militaires,

- la formation scolaire des filles et petites-filles des membres des deux ordres dans les maisons d'éducation,

- l'entretien du patrimoine de l'Ordre de la Légion d'Honneur, composé du Palais de la Légion d'Honneur et des bâtiments des maisons d'éducation.

2. Sa structure

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, d'autre part, les dépenses d'investissements et les ressources spéciales affectées à ces dépenses.

Ces deux sections séparées sont présentées en équilibre.

Dans la section d'exploitation sont retracées :

- en recettes, les ressources propres provenant des activités de la Chancellerie - moins de 5 % du total des ressources - et la subvention du budget général de l'Etat,

- en dépenses, les frais de fonctionnement liés aux activités de la Chancellerie, plus de 50 % étant consacré aux dépenses de personnel.

Dans la section des opérations en capital, on voit apparaître :

- en recettes, les amortissements et provisions,

- en dépenses, les charges occasionnées par les acquisitions et travaux immobiliers.

3. Son profil

En 1994, l'équilibre du budget annexe s'établit ainsi :

(en francs)

DÉPENSES			RECETTES		
PREMIERE SECTION - EXPLOITATION		% 94/93	**PREMIERE SECTION - EXPLOITATION**		% 94/93
Achats	13 664 398	+ 11	Recettes propres	6 648 080	+ 4,2
Services extérieurs	5 635 299	- 20,8	Subventions	113 743 336	+ 6,5
Autres services extérieurs	2 086 735	- 2,8			
Impôts, taxes et versements assimilés	904521	- 10,4			
Charges de personnel	68 327 374	+ 1,6			
Autres charges de gestion courante	10 423 089	- 0,7			
Dotations aux amortissements et aux provisions	19 350 000	+ 50,5			
Total brut	120 391 416	+ 6,4	**Total brut**	120 391 416	+ 6,4
DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL			**DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL**		
Acquisitions d'immobilisations	19 350 000	+ 50,5	Amortissements et provisions	19 350 000	+ 50,5
Total brut	19 350 000		**Total brut**	19 350 000	
Total brut des dépenses	139 741 416	+ 10,9	**Total brut des recettes**	139 741 416	+ 10,9
A déduire	- 19 350 000		A déduire	- 19 350 000	
TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE	120 391 416	+ 6,4	**TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE**	120 391 416	+ 6,4

On observe :

- une augmentation notable de la subvention de fonctionnement versée par le budget de l'Etat + 6,5 %, au lieu de + 2,4 % en 1993 ;

- une progression très forte des dépenses d'investissement : + 50,5 %, au lieu de + 8,2 % en 1993.

B - LES RECETTES DU BUDGET ANNEXE

1. Les ressources propres

Elles sont liées aux activités de la Chancellerie et sont de deux ordres :

a) **Les droits de chancellerie** sont 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. Les tarifs, qui étaient restés inchangés depuis le mois de janvier 1990, doivent être majorés de 10 % le 1er janvier prochain. Les droits de chancellerie représenteront 1,366 million de francs en 1994.

b) **Les pensions et trousseaux** des élèves des maisons d'éducation de Saint-Germain et de Saint-Denis, procurent en 1994, 4,7 millions de francs. Comme chaque année, le prix des pensions est revalorisé à chaque rentrée scolaire : il est (au taux normal) de 7 023 francs par an en septembre 1993 et devrait passer à 7 305 francs par an en septembre 1994.

2. **La subvention du budget général** qui constitue l'essentiel des ressources, progresse notablement en 1994 : + 6,5 %, et s'établit à 113,7 millions de francs.

C - LES DEPENSES DU BUDGET ANNEXE

1. **Les dépenses de fonctionnement** sont de trois ordres :

a) L'essentiel est lié au fonctionnement de l'administration centrale de la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur et de celui des maisons d'éducation.

Ces crédits augmentent de près de 3 %, et s'établissent à 91,8 millions de francs (un tiers pour la Grande Chancellerie, deux tiers pour les maisons d'éducation). Plus des deux tiers de cette enveloppe sont des crédits de personnel. En 1994, un emploi d'agent administratif est supprimé à la Grande Chancellerie à titre d'économie, portant l'effectif total à 417 emplois.

La progression des crédits de 1994 est liée à la revalorisation des traitements (+ 247 000 francs) et aux dépenses d'alimentation et de chauffage des maisons d'éducation (+ 950 000 francs).

b) Le paiement des traitements des membres de l'ordre de la Légion d'Honneur et des médaillés militaires

Aucune revalorisation des traitements n'est prévue en 1994. Par ailleurs, le décret 91-396 du 24 avril 1992 réserve le traitement aux nominations et promotions se fondant sur des blessures de guerre à citations, ou bien sur un acte particulier de courage et de dévouement.

Dès lors, les dépenses de traitement diminuent régulièrement depuis 1991. Pour 1994, la baisse est de 100 000 francs.

c) Les secours et allocations en faveur des membres des ordres nationaux

La dotation consacrée aux secours, qui avait diminué de 3 % en 1993, est légèrement revalorisée en 1994 et s'établit à 345 884 francs.

2. Les opérations en capital

En 1994, les autorisations de programme diminuent fortement (près de - 77 %), alors que les crédits de paiement progressent de près de 50,5 %. Cette double évolution traduit la réalisation de travaux qui avaient été reportés en 1992 et 1993, du fait de la régulation budgétaire.

La plus grosse opération (12,7 millions de francs) concerne la rénovation des dortoirs de la maison de Saint-Denis.

OBSERVATIONS

Votre rapporteur se félicite de la progression significative de la subvention de l'Etat au budget annexe de la Légion d'Honneur en 1994.

Cette augmentation permet la réalisation de travaux dont la nécessité était devenue de plus en plus manifeste ; dans le même temps, les dépenses de fonctionnement sont contenues dans des limites raisonnables.

En revanche, votre rapporteur déplore les conditions restrictives apportées depuis trois ans à l'octroi du traitement, dont la valeur est importante à titre de symbole.

De même, et comme l'an passé, votre rapporteur regrette que les conditions d'attribution de la Croix de chevalier de la Légion d'Honneur aux Anciens Combattants de 1914-1918 n'aient pu être assouplies.

II - LE BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBERATION

A. PRESENTATION GENERALE

La chancellerie de l'Ordre de la Libération est chargée d'assurer la gestion de l'Ordre, de venir en aide le cas échéant aux compagnons et à leurs familles, et dans les mêmes conditions aux médaillés militaires. Ces activités sont retracées dans un **budget annexe.**

L'Ordre de la Libération, qui a compté 1.053 titulaires, n'a plus été attribué sauf exception depuis janvier 1946 : il y a aujourd'hui 258 Compagnons de la Libération.

Par ailleurs, le nombre de médaillés de la Résistance est évalué à 4.000.

La totalité des ressources du budget annexe de l'ordre provient **d'une subvention du budget de l'Etat.**

En 1994, **l'équilibre** du budget s'établit comme suit :

(en francs)

DÉPENSES			RECETTES		
PREMIERE SECTION - EXPLOITATION		% 94/93	PREMIERE SECTION - EXPLOITATION		% 94/93
Matériel et fonctionnement	721 557	+ 16	Subventions	3 843 540	- 4,6
Charges de personnel	2 712 983	+ 16			
Dépenses diverses	409 000	+ 6			
Total brut	3 843 540	- 4,6	**Total brut**	3 843 540	- 4,6
DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL			DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL		
Total brut			**Total brut**		
Total brut des dépenses	3 843 540	- 4,6	**Total brut des recettes**	3 843 540	- 4,6
A déduire			A déduire		
TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE	3 843 540	- 4,6	TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE	3 843 540	- 4,6

B. LES DEPENSES ORDINAIRES

. Les charges de personnel : 2,7 millions de francs sont en progression de 1,6 %, du fait des hausses de rémunérations.

. Les dépenses en matériel augmentent de 100 000 francs, destinés à la restauration de meubles appartenant au mobilier national.

. La dotation des secours est maintenue pour la cinquième année consécutive, à 409 000 francs. En 1993, le montant moyen d'un secours semestriel a été de 4 574 francs.

C. LES OPERATIONS EN CAPITAL

Aucune opération n'est effectuée en 1994. En 1993, 330 000 francs avaient été consacrés à des travaux de rénovation de la Chancellerie.

OBSERVATIONS

Le budget de l'Ordre de la Libération en 1994 traduit la stabilité des structures, avec un effectif de 13 personnes.

L'effort de rigueur dans la gestion s'apprécie à travers la progression très modérée des dépenses de fonctionnement, et la pause effectuée dans les dépenses en capital.

MONNAIES ET MEDAILLES

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

Depuis 1992, le budget annexe connaît une contraction constante de ses dépenses et recettes :

- 1992 972,7 millions (- 10,7 %)
- 1993 820 millions (- 15,7 %)
- **1994 713,3 millions (- 14,9 %)**

Face à des recettes qui diminuent de 106,8 millions de francs entre 1993 et 1994, les dépenses d'exploitation connaissent encore une baisse significative, passant de 766 millions de francs en 1993 à 686,8 millions de francs en 1994.

Pour la première fois depuis 1982, le budget annexe ne sera équilibré que grâce à une subvention de l'Etat fixée à hauteur de 28,2 millions de francs. En conséquence aucun reversement au budget général n'est prévu alors qu'en 1992 l'excédent d'exploitation avait permis un versement de 21 millions de francs ; pour 1993 une somme identique devrait être reversée au budget général sur un excédent d'exploitation estimé à 23,5 millions de francs.

1. Les recettes : la poursuite d'une contraction importante

a) Les recettes tirées de la cession au Trésor des monnaies françaises qui représentent 54 % des ressources du budget annexe enregistreront une baisse en valeur de 35,9 % : cette baisse correspond à une baisse en volume de 3 % du programme de frappe. Ainsi la rupture observée en 1993 dans la croissance continue du programme de frappe est confirmée dans le projet de budget pour 1994.

Monnaies et Médailles
Programme de frappe

(en milliers de pièces)

Pièces	Programme pour 1990	Programme pour 1991	Programme pour 1992	Programme pour 1993	Programme pour 1994
500 F commémorative	47	67	44	33	261
100 F	5.430	15	15	10	1.609
100 Fcommémorative	-	4.665	4.285	3 990	391
20 F	-	-	60.000	60 000	30.000
10 F bicolore	250.000	250.000	150.000	50 000	30
10 F commémorative	-	-	-		-
5 F commémorative	-	-	10.015		10.000
5 F	15.000	7.500	10.000	15 000	15.000
2 F	10	15	100	50 000	10.000
1 F commémorative					180
1 F	10	55.000	30.000	50 000	4.820
1/2 F	10	50.000	30.000	25 000	40.000
20 c	50.000	40.000	90.000	110 000	140.000
10 c	180.000	180.000	180.000	150 000	180.000
5 c	80.000	50.000	180.000	155 000	120.000
1 c	10	15	100	50	30
Nombre total de pièces	**580.517**	**637.277**	**694.559**	**569.184**	**552.086**

Pour l'essentiel, la baisse des recettes est due à deux phénomènes :

- la révision à la baisse du programme de frappe ;

- la part de plus en plus grande prise par les monnaies à faible valeur ajoutée (20 c, 10 c, 5 c et 1 c) par rapport aux monnaies à forte valeur ajoutée (500 F, 100 F, 20 F et 10 F).

b) La vente des monnaies de collection devrait augmenter de 2,7 % pour produire 156,2 millions de francs en 1994 après une forte baisse en 1993 (- 15,9 %). En 1994 sera,notamment,lancée une opération numismatique nouvelle commémorant le 6 juin 1944 ; il s'agira d'une pièce de 1 F diffusée simultanément en France et aux Etats-Unis sous la forme d'une pièce de un dollar américain.

Projet de loi de Finances- Monnaies et Médailles
Recettes

(en millions de Francs)

Grandes catégories de recettes	1993	% 1992	1994	% 1993	Part en % dans le total des recettes
Produit de la vente des monnaies françaises	512,2	- 12,98	376,7	- 35,9	55,0
Produit de la fabrication des monnaies étrangères courantes et des pièces destinées aux T.O.M.	35,0	+ 6,06	35,0	-	5,1
Produit de la vente des médailles, fontes et décorations, des prestations de service et autres produits finis	115,6	- 29,38	109,7	- 5,3	16,0
Produit de la vente des monnaies de collection françaises et étrangères	151,91	- 16,0	156,2	+ 2,7	22,9
Fabrications annexes	3,0	-	5	+ 40,0	0,7
Divers	2,50	- 28,57	2,5	-	0,3
Total	**820,24**		**685,1**	**- 14,9**	100%

S'agissant de la vente des médailles qui représente 16 % des recettes du budget annexe, les hypothèses d'évolution des recettes font apparaître une baisse de 5,3 % des recettes après la très forte contraction constatée en 1993 (- 30 %) ; ce mouvement illustre la récession des ventes de produits de luxe observée depuis 1991.

2. La poursuite de la maîtrise rigoureuse des dépenses

Confronté à la disparition de son excédent d'exploitation consécutive à la baisse nette de ses ressources, le budget annexe se caractérise par le souci de contenir les dépenses d'exploitation qui diminueront de 11,5 % en 1994 passant de 766 millions de francs à 686,8 millions de francs.

Projet de loi de finances
Monnaies et Médailles

Dépenses

(en millions de francs)

	LF 1993	LF 1994	Variations (%)
Exploitation			
Achats (Chap. 60)	364,97	285,7	- 27,7
Services extérieurs (61.62)	89,50	87,7	- 2
Impôts et taxes (63)	25,92	27,0	+ 4
Dépenses de Personnel (64)	285,66	286,5	+ 0,29
Sous-Total	*766,05*	*686,8*	*- 11,5*
Dotations aux amortissements	30,68	26,5	- 15,7
Excédent d'exploitation	23,51	0	-
Total	**820,24**	**713,3**	**- 14,9**
Investissement			
AP	22,8	20,8	- 8,7
CP	12,00	20,00	+ 40
Versement Trésor	21,00	0	-

a) Comme l'an passé, l'origine principale de la maîtrise des dépenses réside dans la diminution de 27,7 % du poste **achats**. Cette forte baisse est la conséquence :

- de la diminution du volume d'achats de métaux précieux du fait de la contraction du programme de frappe des pièces françaises, notamment celles à forte valeur ajoutée ;

- de la modification du mode de calcul pour finir la valeur des métaux : l'estimation se fait sur une période plus réduite (6 mois) ; le prix de cession est donc à la fois plus stable et plus à même de prendre en compte la baisse actuelle des cours.

b) Le poste **services extérieurs** baisse de 2 % par rapport à 1993. Ce chapitre n'a plus à supporter la redevance payée au COJO pour les monnaies émises à l'occasion des Jeux Olympiques d'Albertville ; par ailleurs, les frais de publicité, de droits d'auteur diminuent au regard de la baisse du programme de frappe. Enfin, en 1993, était inscrite une dotation exceptionnelle pour l'informatique, suite aux conclusions d'un audit, qui n'est pas reconduite pour 1994.

c) Les crédits consacrés aux **dépenses de personnel** restent stables (+ 0,29 %) passant de 285,6 millions de francs à 286,5 millions de francs pour 1994.

Comme l'an passé, la direction de la Monnaie finance les diverses revalorisations de rémunérations par la suppression de certains emplois devenus vacants, notamment 23 emplois d'ouvrier technique ; en revanche, cinq postes libérés suite à des départs à la retraite seront réaffectés en 1994 (électromécanicien, émailleur, bijoutier...etc). Enfin, poursuivant le recrutement des contractuels destinés à renforcer le secteur commercial, la direction de la monnaie recrutera, en 1994, un agent commercial.

d) Pour ce qui concerne les investissements :

- les crédits de paiement passent de 12 millions de francs à 20 millions de francs, ce qui devrait assurer le maintien de l'appareil de production,

- les autorisations de programme sont reconduites à hauteur de 20,8 millions de francs au lieu de 22,8 millions de francs en 1993 ; l'essentiel de cette baisse est dû à la diminution des dépenses informatiques qui chutent de 40 % après la mise en place des projets lancés en 1992-1993.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La régression en francs courants de près de 15 % du budget annexe est essentiellement due au fléchissement en volume et en valeur du programme de frappe Cette baisse des commandes (35,9 %) entraîne automatiquement une diminution des recettes correspondantes puisque les monnaies sont rachetées par le Trésor en fonction de leur prix de revient.

2. La baisse des ventes de médailles et autres produits (- 5,7 %) traduit encore la crise qui frappe depuis trois ans la vente des produits de luxe auxquels s'apparente ce type de production de l'Hôtel des monnaies. Seule la progression des ventes des monnaies de collections françaises et étrangères (+ 2,7 %) permet d'atténuer ce mouvement de baisse ; il est vrai que cette progression intervient après une chute des ventes de 16 % en 1993.

3. S'agissant des personnels, l'Hôtel des monnaies poursuit une gestion active des effectifs qui passent de 855 emplois à 832 pour les postes de production, ce qui permettra d'assurer la nécessaire revalorisation des rémunérations et le recrutement d'un agent contractuel destiné à renforcer le secteur commercial.

4. Le budget annexe est dans une période de transition marquée :

- par une circulation monétaire réduite,
- une crise des ventes de produits de luxe,
- la perspective de la frappe de la monnaie européenne qui justifie une politique prudente des réserves.

Ainsi, face à des dépenses, notamment de personnel, incompressibles, il se trouve, pour la première fois depuis 1982, en-dessous de son "seuil de rentabilité" et aura besoin pour 1994 d'une subvention d'équilibre à hauteur de 28 millions de francs.

5. Les perspectives à l'exportation (100 millions de francs pour 1994) sont à un bon niveau par rapport aux années précédentes. Toutefois, sur les nouveaux marchés ouverts notamment dans l'Est européen, la Monnaie a affaire à de rudes concurrents : la Corée du Sud, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

BUDGET ANNEXE
DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

I - LA MODIFICATION DES CLEFS DE LECTURE DU B.A.P.S.A.

Depuis 1992, la présentation du B.A.P.S.A. a enregistré plusieurs modifications d'ordre comptable. Le décodage de ce document déjà complexe n'en est que plus délicat. Les principales modifications sont :

- le transfert de ressources T.V.A. vers les ponctions sur la C.S.S.S., puis vers la subvention d'équilibre de l'Etat, qui est ainsi artificiellement "gonflée", résulte d'une décision très critiquable prise en 1991 ;

- l'imputation en recettes d'une T.V.A. brute (avec des restitutions dans la colonne dépenses) au lieu d'une T.V.A. nette accroît optiquement le volume global du B.A.P.S.A. de près de 3 milliards de francs, pour tenir compte des observations de la Cour des Comptes. L'application généralisée du principe de non contraction des recettes et des dépenses modifie la structure du B.A.P.S.A. ;

- la création du Fonds de solidarité vieillesse (F.S.V.) se traduit par une diminution de dépenses, notamment pour le fonds spécial d'allocation vieillesse (à hauteur de 457 millions de francs) pris en charge par le F.S.V., mais la réforme du F.S.V. a "oublié" les bonifications de pensions pour enfants et la validation des périodes de service national ;

- la fin de l'application du décret de 1992 sur le calcul de la compensation démographique et la modification du mode de calcul des P.F.A. pour les salariés agricoles modifient sensiblement les contributions respectives de la C.N.A.F. et de l'Etat, les cotisations des employeurs de salariés agricoles et le versement de compensation démographique.

La conjonction de ces différentes données comptables et réglementaires conduit à affiner l'interprétation de deux ratios, la part du financement professionnel et la part du financement de l'Etat - ainsi qu'à relativiser la "masse" globale du B.A.P.S.A. Exercices toujours difficiles.

II - LE PROJET DE B.A.P.S.A. POUR 1994

B.A.P.S.A. 1994 (non salariés agricoles)
Comparaison avec budget voté 1993

(millions de francs)

Dépenses				Recettes			
Nature des dépenses	**1994**	**Evolution en % /93**	**Part du total en %**	**Nature des recettes**	**1994**	**Evolution en % /93**	**Part du total en %**
Moyens des services	3.083,0	- 3,29	3,5	Cotisations professionnelles	14.633,0	- 12,5	16,5
Assurance maladie (+ pensions invalidité + allocation de remplacement)	32.964,0	- 1,03	37,3	Taxes sur produits	596,0	- 17,3	0,7
Prestations familiales	4.599,0	- 1,46	5,2	Autres taxes et cotisations T.F.N.B.	2.000,0	+ 2,1	2,2
Assurance vieillesse	46.345,0	+ 1,16	52,4	T.V.A.	15.938,0	- 3,4	18,0
Prise en charge des cotisations sociales	110,0	-		Compensation démographique	29.280,0	+ 9,3	33,2
Etalement des cotisations sociales	40,0	-	0,8				
Intérêts	600,0	100					
Divers	671,0		0,8	C.S.S.S.	0	1993: 4.591,0	-
Total	**88.412,0**	**- 0,11**	**100**	Contributions C.N.A.F. aux P.F.A.	1.956,0	+ 188,3	2,2
				Subventions Etat dont :	18.123,0	+ 60,3	20,5
				- équilibre	(18.123,0)		
				- P.F.A.	(0)		
				Versement F.N.S.	5.289,0	- 6,4	6
				Remboursement A.A.H.	597,0	- 1,8	0,7
				Total	88.412,0	- 0,11	100

Dans la nouvelle présentation, le B.A.P.S.A. diminue de 0,11 % (augmentation de + 0,01 % à présentation T.V.A. constante et + 0,5 % après prise en compte de l'allocation de vieillesse par le F.S.V.). Quelles que soient les modifications intervenues, cet infléchissement est significatif et contraste avec la croissance régulière constatée sur le long terme (1991 : + 5,8 % ; 1992 : + 2,9 % ; 1993 : + 2,2 %).

A. L'EVOLUTION DES DEPENSES

1. Assurance maladie (et dépenses assimilées)

La baisse des dépenses d'assurance maladie (estimée à 1,625 milliard de francs) résulte des premiers résultats du plan de maîtrise des dépenses médicales observés en 1993 et d'une estimation très "volontariste" de ses effets en 1994, puisqu'au taux naturel de 5 % de croissance des dépenses s'opposerait une baisse de 0,86 %

2. Prestations familiales

Le déclin de la population agricole active (hors D.O.M.) se traduit par une baisse de 5,5 % des familles bénéficiaires et une diminution corrélative de 1,46 % des P.F.A.

3. Assurance vieillesse

L'année 1994 devrait se caractériser par un phénomène démographique nouveau : **la diminution de l'effectif global des retraités agricoles**, les décès l'emportant en nombre sur l'effectif des nouveaux retraités. De plus, les effets transitoires de l'abaissement de l'âge de la retraite disparaissent. La faible augmentation des dépenses (+ 1,16 %) en tient compte, ainsi que des revalorisations attendues (+ 1,4 %) et de la diminution des versements du F.N.S. (- 7,08 %) qui résulte de l'amélioration relative du niveau de ressources des nouveaux retraités.

4. Charges d'intérêt

Le doublement de la dotation résulte de la dégradation des réserves du B.A.P.S.A. qui ne permettent plus de financer les décalages de trésorerie ainsi que d'une estimation plus sincère des charges afférentes (647 millions de francs réalisés en 1992 pour 300 millions budgétés), compte tenu de la baisse des taux d'intérêt.

B. L'EVOLUTION DES RECETTES

1. Cotisations professionnelles

La conjoncture agricole et la mise en oeuvre de la réforme de l'assiette contribuent à une sous évaluation des recettes (- 500 millions de francs en 1992, - 1 milliard en 1993), compte non tenu des moindres rentrées imputables à l'option dite "n - 1" (37 000 optants de plus de 55 ans en 1992, 85 000 optants en 1993) qui seront également sensibles en 1994. La baisse des cotisations professionnelles s'établit à 12,5 % par rapport à la loi de finances initiale. Toutefois, si l'on tient compte de la modification du calcul des cotisations P.F.A. pour les salariés agricoles et si la comparaison porte sur la loi de finances 1993 modifiée par le collectif, la baisse ne serait plus que de 4,5 %. Elle traduit une meilleure adéquation entre les cotisations et les revenus réels ; l'objectif de la réforme de 1990 étant d'obtenir une parité avec le régime général pour ce qui concerne l'équilibre entre cotisations et prestations.

3. Taxes sur les produits

Le démantèlement de ces taxes (céréales, oléagineux, betteraves) se poursuit, à hauteur de 87 millions de francs, comme contrepartie de la réforme de l'assiette. La baisse globale de 12,70 % intègre en outre certaines conséquences de la réforme de la P.A.C. sur les volumes produits.

3. Autres taxes

Les autres taxes augmenteraient en produit de 2,1 %. La mise en oeuvre du marché unique risque de se traduire par une baisse de rendement de certaines d'entre elles (huiles végétales, farines) compte tenu des **"flottements douaniers"**. Le maintien de la taxe sur les produits forestiers apparaît assez regrettable au regard des difficultés de la filière bois.

4. Recettes de T.V.A.

D'un montant important (16 milliards de francs), leur évolution est étroitement corrélée aux prévisions de croissance et d'inflation pour 1994. Les recettes de T.V.A. nette devraient s'accroître de 2,8 % par rapport au B.A.P.S.A. 1993 révisé.

5. Ressources en provenance des autres régimes sociaux

Les versements de compensation démographique vieillesse et maladie s'accroissent fortement en raison de la dégradation démographique de la branche vieillesse du régime agricole ainsi que de la fin de l'application du décret du 10 janvier 1992 qui réduisait de manière artificielle le droit de tirage du B.A.P.S.A. (1 milliard de francs en 1992 et en 1993).

La contribution de la C.N.A.F. (Caisse nationale d'allocations familiales) voit son mode de calcul profondément modifié, tandis que la contribution directe de l'Etat aux P.F.A. est supprimée. Par rapport à la loi de finances initiale 1993, ces deux contributions passeront de 1,716 milliard (779 + 937) à 1,956 milliard de francs (+ 14 %).

6. Les concours de l'Etat

- Contribution aux P.F.A. : supprimée ;

- versements F.N.S. : - 6,44 % en raison du niveau de ressources des nouveaux retraités ;

- remboursement A.A.H. : - 1,8 % par application de nouveaux critère d'éligibilité ;

- subvention d'équilibre : + 75 % en raison des avatars de la C.S.S.S. (contribution sociale de solidarité des sociétés).

Le regroupement de ces quatre postes connaît l'évolution suivante :

- 1992 (réalisation) :	18,357 milliards de francs, dont subvention d'équilibre		:	10,020
- 1993 (après collectif) :	21,144	"	"	: 14,157
- 1994 (L.F.I.) :	24,009	"	"	: 18,123

La complexité du B.A.P.S.A. permet donc d'afficher une progression du concours de l'Etat oscillant entre les deux extrêmes de + 75 % (subvention d'équilibre par rapport à la loi de finances initiale 1993) et + 13,5 % (ensemble des concours par rapport au budget 1993 réalisé).

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La prise en charge de l'exonération "jeunes agriculteurs"

La prise en charge de cette "exo-jeunes" par la solidarité professionnelle (300 millions de francs) est de moins en moins acceptable, compte tenu des difficultés de la profession, de la mise en oeuvre de dispositions favorisant l'emploi des jeunes dans d'autres secteurs grâce à la solidarité nationale, et du rapprochement du revenu déclaré vers le revenu réel grâce à la modification de l'assiette.

2. L'écart entre les cotisations professionnelles moyennes et les cotisations en masse

Avant l'annonce d'un abondement de 300 millions de francs, les cotisations devaient s'accroître de + 4,8 % (masse) et 11,5 % (en moyenne) ; après abondement, les chiffres sont respectivement de 2,8 % (masse) et 9,5 % (en moyenne), voire 6,8 % (en moyenne) si l'on raisonne à structure d'exploitation constante (hors effet agrandissement). L'écart entre 2,8 % et 6,8 % s'explique pour moitié par l'accélération des départs (2 points) et pour moitié par la diminution des effectifs des conjoints et des aides familiaux (2 points). L'écart entre masse et moyenne se justifie donc par des modifications structurelles.

L'écart entre la hausse des cotisations en volume et la baisse du revenu (RBA 1989 : + 8,4 % ; 1990 : + 9 % ; 1991 : - 1,2 % ; 1992 : - 8,5 % ; 1993 : stabilité ? mais avec de fortes variations entre secteurs) s'explique par le décalage traditionnel des forfaits (45 % de l'assiette), par la moyenne triennale (les cotisations 1993 sont calculées sur la moyenne 1989-1990-1991, contre 1991-1992 pour les nouveaux optants, mais avec des déficits bloqués à zéro), par tout un jeu de conventions statistiques et par le fait que la réforme ne porte que sur un basculement de 54 % vers le revenu professionnel. L'absence inévitable de lisibilité de la réforme, qui n'est certes pas achevée, nuit à son succès.

3. La baisse du rendement des cotisations et le principe de parité

Les difficultés susmentionnées, jointes à la forte variabilité des revenus agricoles, ne permettent pas une prévision aisée des rentrées de cotisations. Ces moindres rentrées occasionnent des pertes financières sérieuses pour la M.S.A. (décalage entre prestations versées et cotisations reçues) et rendent difficile l'élaboration du décret financier. De surcroît, elles fournissent la tentation d'un raisonnement en "rendement" pour les cotisations non encore assises totalement sur le revenu professionnel. L'abondement de 300 millions de francs a permis une diminution de 2 points du barème A.M.E.X.A., mais les taux de réfaction tacitement conclus entre les pouvoirs publics et la profession ne semblent plus totalement observés. Les discussions sur la "surparité" ont donc encore de beaux jours devant elles. Elles hypothèquent le bon déroulement de la réforme de l'assiette. La parité serait atteinte en 1993 et la **surparité interviendrait dès 1994** (entre 400 et 700 millions de francs).

4. Une réflexion sur l'accélération de la réforme

L'insuffisante corrélation entre les revenus professionnels et l'assiette des cotisations, la diminution des rentrées de cotisations, la forte augmentation des cotisations pour les exploitants auparavant en sous parité, l'émergence d'une surparité en 1994, les évolutions rapides des structures agricoles, le succès de l'option n-1 et ses conséquences, nuisent à la lisibilité et donc à la crédibilité de la réforme. **Votre rapporteur spécial estime qu'il convient de réfléchir rapidement à une triple modification : le basculement accéléré de l'A.M.E.X.A. en 1994, la prise en compte des déficits pour leur valeur algébrique et l'option ouverte pour l'année n.**

5. La revalorisation des pensions de retraite les plus basses

L'insuffisance du niveau des retraites (26.000 francs en moyenne pour 1994 hors F.N.S.), inférieur au minimum vieillesse (38.000 francs) et comparable au R.M.I., appelle une revalorisati laquelle réfléchissent le Gouvernement et la profession. Les proble récurrents des pensions de reversion et de l'accès à l'aide sociale demeurent posés.

6. La mesure de l'effort professionnel

Ratio fortement médiatisé, cet effort est minoré sensiblement en raison des mécanismes d'imputation de la T.V.A., des compétences du F.S.V. et de la non prise en compte de la C.S.G. versée par les exploitants agricoles. Un calcul, très approximatif par construction, permet de faire passer le taux d'effort de 17,2 % (taux associé au B.A.P.S.A. 1994) à 19,5 % (taux corrigé).

DEFENSE :
EXPOSE D'ENSEMBLE ET DEPENSES EN CAPITAL

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

I - PRESENTATION GÉNÉRALE

Le budget s'élève à 242,5 milliards de francs dont 48,7 milliards de francs de pensions et 193,8 milliards de francs de crédits militaires.

A structure budgétaire constante [1], l'évolution par rapport à la loi de finances initiale de 1993, est la suivante :

(En millions de francs courants)

	L.F.I. 1993	P.L.F.I. 1994	Evolution 94/93
Titre III	94.976	96.320	+ 1,4 %
Titre V	102.940	97.500	- 5,3 %
Total	**197.916**	**193.820**	**- 2,1 %**

1. C'est-à-dire sans tenir compte des mouvements comptables liés à la clôture du compte de commerce des armements terrestres.

Les annulations et les reports qu'a subis le budget en 1993 conduisent, toutefois, à retracer l'évolution du budget en *crédits disponibles*, ce qui rend mieux compte de la réalité des ressources affectées à la Défense :

(En millions de francs. courants)

	1993	1994	Evolution 94/93
L.F.I.	197.916	193.820	- 2,1 %
Annulations	- 9.000	-	-
Consommation de reports	+ 3.500	+ 5.500	-
Crédits disponibles ..	**192.416**	**199.320**	**+ 3,6 %**

En crédits disponibles, les moyens progressent en termes réels, compte tenu des hypothèses d'évolution des prix (+ 2 %).

La part du prélèvement sur le P.I.Bm. (hors pensions) s'élève à 3,27 %.

Les tableaux qui suivent retracent l'évolution des *crédits disponibles.*

1. Montant du budget hors pensions

(En millions de francs)

	1993	1994	% d'augmentation
- Titre III	94.976	96.320	+ 1,4
- Titres V et VI	97.440	103.000	+ 5,7
TOTAL	**192.416**	**199.320**	**+ 3,6**

2. Montant des crédits et pourcentage des titres III, V et VI

	1993		1994	
	En millions de francs	En pourcentage	En millions de francs	En pourcentage
Crédits de paiement				
Titre III	94.976	49,36	96.320	48,32
Titres V et VI	97.440	50,64	103.000	51,68
Autorisations de programme				
Titre III	4 161	3,89	4.181,20	4,22
Titres V et VI	102 792,20	96,11	94.907,44	95,78

3. Importance relative de chacune des sections au sein du budget de la Défense en 1993 et 1994

	1993	1994
Section commune	23,55	22,25
Section Terre	26,27	25,38
Section Marine	19,53	19,18
Section Air	20,78	19,99
Section Gendarmerie	9,87	10,20
	100 %	100 %

4. Part du budget de la Défense (en %)

	Dans le budget de l'Etat	Dans le P.I.B.m.
1977	17,43	3,59
1978	16,94	3,67
1979	16,80	3,68
1980	16,87	3,75
1981	16,91	3,97
1982	15,58	3,97
1983	15,09	4,01
1984	15,14	3,93
1985	15,09	3,85
1986	15,36	3,78
1987	16,12	3,82
1988	16,10	3,67
1989	15,83	3,61
1990	15,55	3,54
1991	15,30	3,37
1992	14,77	3,26
1993(1)	14,55	3,26
1994(1)	14,13	3,27

(1) En crédits disponibles.

II - ANALYSE DES CREDITS DU TITRE V

Crédits de paiement

(En millions de francs courants)

	1993 (1)	1994 (2)	Evolution en pourcentage
Air	23.445	24.322	+ 3,7
Terre	22.608	23.949	+ 5,9
Marine	23.438	24.460	+ 4,4
Gendarmerie	2.143	2.258	+ 5,4
Services communs	25.806	28.011	+ 8,5
Total	**97.440**	**103.000**	**+ 5,7**

(1) Après annulations et consommation de reports.

(2). Avant transferts au titre III et avec consommation de reports.

Le titre V s'élève en *autorisations de programme*, à 94,90 milliards de francs, en diminution de 7,67 %.

Le montant des fonds de concours, à provenir d'aliénations diverses, est estimé à environ 2 milliards de francs.

Globalement, le titre V connaît une redistribution des crédits, retracée dans le tableau ci-dessous :

Comparaison des crédits de paiement disponibles au titre V par catégories de coût

(En millions de francs courants)

	1993 (1)	1994 (2)	Evolution en pourcentage
Nucléaire	25.192	22.971	- 8,80 %
Espace	3.645	4.148	+ 13,80 %
Etudes	15.868	17.118	+ 7,90 %
Fabrications	28.943	33.332	+ 15,20 %
Munitions	5.363	5.047	- 5,90 %
E.P.M.	8.792	9.065	+ 3,10 %
E.P.P.	2.108	2.271	+ 7,70 %
Infrastructure	7.529	9.049	+ 20,20 %
TOTAL	**97.440**	**103.000**	**+ 5,70 %**

(1) Après annulations et consommations de reports.

(2) Avant transferts au titre III et avec consommation de reports.

1. -Le nucléaire

Sa part continue à diminuer.

	1992	1993	1994
Milliards de francs	30	26	22,9
% du titre V	29 %	25 %	22 %

La baisse de 8,8 % des crédits disponibles, par rapport à 1993, est due, essentiellement, à l'achèvement du programme du Mirage 2000 N dont les derniers exemplaires ont été livrés à l'armée de l'Air et, dans une moindre mesure, par le ralentissement du développement du missile balistique M 5.

Tous les autres programmes, notamment celui des SNLE/NG se dérouleront selon le calendrier antérieurement fixé : admission au service actif du *Triomphant*, qui connaît quelques difficultés techniques de mise au point des soudures, en 1996, du *Téméraire* en 1998, du *Vigilant*, en 2001.

Les crédits alloués au Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A. progresseront de près de 6 % par rapport à ceux de 1993.

2. -L'espace

Les crédits alloués à l'espace sont en progression de près de 14 %. Ainsi se trouve confirmé la priorité accordée au développement de la composante spatiale.

Le premier satellite de type HÉLIOS (satellite de reconnaissance et d'observation optique) pourra ainsi être lancé en 1994.

Le programme SYRACUSE II (système de télécommunications par satellite) connaîtra un développement nouveau à la suite de la décision prise au mois de juin dernier de lancer un quatrième module de vol.

Les études de conception des satellites OSIRIS (satellite d'observation radar) et ZENON (satellite d'écoute) seront poursuivies ; les lancements devront intervenir au seuil du prochain millénaire.

3. La recherche

Les dotations pour les études marqueront une progression de près de 8 %.

De nombreuses recherches seront entreprises ou poursuivies, notamment pour ce qui concerne :

- la défense anti-missile balistique,
- le renseignement et les systèmes d'information et de communication,
- la guerre électronique,
- la maîtrise des technologies de pointe.

4. - Les forces classiques

Au total, les crédits affectés aux fabrications des équipements destinés aux forces classiques s'élèveront à 33,3 milliards de francs, en augmentation de plus de 15 % par rapport aux moyens disponibles en 1993.

Ces ressources permettront de poursuivre de la quasi-totalité des programmes en cours ; seuls quelques uns d'entre eux subiront des retards limités, en partie dus, au demeurant, aux annulations de crédits prononcées au début de 1993 ; c'est le cas notamment du porte-avions nucléaire et du *Rafale* (retards de 6 mois).

a) *Marine nationale*

Le porte-avions nucléaire doit être mis à flot l'année prochaine et devrait donc être admis au service actif à la mi-1999.

Les crédits alloués à la Marine (24.460 millions de francs, soit + 4,4 % en termes de moyens disponibles) lui permettront de ne pas accentuer ce retard.

Les autres programmes seront poursuivis :

- le *Germinal*, dernière des six frégates de surveillance du type *Floreal*, entrera dans son cycle opérationnel, la première des frégates du type *La Fayette* devrait être admise au service actif ;

- la commande d'un deuxième bâtiment de transport de chalands de débarquement (T.C.D.) du type *Foudre* est décidée ;

- cinq avions de patrouille maritime *Atlantique 2* seront livrés l'année prochaine ;

- enfin, le développement de l'hélicoptère de transport NH 90, mené en coopération avec l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie, sera poursuivi en commun avec l'armée de Terre.

b) *Armée de l'Air*

Avec 24.322 millions de francs, le budget de l'armée de l'Air progresse de 3,7 % en termes de moyens disponibles.

Aux deux *Airbus* A 310, livrés au cours de l'automne 1993 et qui auront fait l'objet d'une adaptation en vue de leur utilisation à des fins militaires, s'ajouteront l'année prochaine, trois *Mirage* 2000 DA et douze *Mirage* 2000 D ainsi que dix appareils du programme F 1 CT et dix-huit avions d'entraînement *Tucano*.

Le programme du *Mirage* 2000-5 se développera en 1994 selon le rythme prévu (ce qui permettra de soutenir les industriels sur les marchés à l'exportation).

Commande sera également passée de 110 missiles Super 530 D.

Le développement des programmes de missiles *Mica* et *Apache* suivra son cours.

De la même façon, mais avec un retard de quelques mois partiellement lié aux annulations de 1993, le programme de système de commandement et de conduite des opérations aériennes (S.C.C.O.A.) sera poursuivi.

c) *Forces terrestres*

L'armée de Terre se verra dotée d'un budget de 23.949 millions de francs, en progression de près de 6 % en termes de moyens disponibles.

La modernisation des forces blindées continuera donc avec la commande de 44 chars AMX *Leclerc* et la livraison de 34 exemplaires. La poursuite de ce programme permettra aux forces terrestres de disposer de 200 chars de ce type vers le début de l'année 1998. En outre, 110 véhicules blindés légers seront commandés tandis que 90 seront livrés.

Quant aux armes, 1994 verra la livraison des premiers systèmes antichars à courte portée ERYX, la poursuite du programme AC3G LP (antichar de la troisième génération à longue portée) ainsi que la poursuite des livraisons des lance-roquettes multiples.

La livraison du prototype du premier hélicoptère *Horizon* de surveillance du champ de bataille permettra de franchir une nouvelle étape dans la capacité de renseignement.

Dans le domaine de la mobilité, 198 camions lourds TRM 10 000 seront commandés et livrés. Par ailleurs, 110 véhicules de transport logistique seront commandés et 90 livrés.

Le développement de l'hélicoptère franco-allemand de combat HAP/HAC (*Tigre*) et celui de l'hélicoptère de transport NH 90 devraient se poursuivre au rythme prévu, de même que ceux des missiles antichars et antiaériens et des systèmes de communication et de commandement.

d) *Gendarmerie*

Son budget d'équipement progresse de 5,4 % en termes de moyens disponibles avec une enveloppe de 2.258 millions de francs.

Près de 16 % des crédits qui lui sont alloués seront consacrés à la réalisation du nouveau système de transmissions numériques RUBIS.

Outre le renouvellement annuel de son parc de véhicules de liaison, de police de la route et de maintien de l'ordre, la Gendarmerie se verra dotée de 90 véhicules tout terrain supplémentaires auxquels viendront s'ajouter 115 camionnettes tactiques.

Un effort notable est effectué pour les logements des personnels et de leur famille (905 logements seront commandés tandis que 940 seront livrés).

5. - Le soutien des forces

Les crédits d'équipement destinés à l'amélioration des conditions de vie et d'entraînement des forces, souvent sacrifiés dans le passé, enregistreront en 1994 une forte progression.

L'*entretien des matériels* bénéficiera d'une dotation en hausse de 3,1 % par rapport à celle de 1993.

L'ensemble des crédits consacrés à l' *entretien des personnels*, c'est-à-dire aux dépenses concourant aux conditions de vie (casernement, couchage) et de combat des armées (équipements individuels, de service et de protection), progresseront de 7,7 % en termes de moyens disponibles.

Mais ce sont vers les *infrastructures* que se portera l'effort le plus important : les crédits seront, en effet, en hausse de 20,2 %. Cette augmentation autorisera notamment :

- la mise aux normes des casernements et des infrastructures techniques ;

- le développement de l'interarmisation avec notamment la création d'un pôle interarmées à Creil (direction du renseignement militaire, état-major interarmées, transport aérien).

III - COMMENTAIRES

1. - Le projet de budget pour 1994, marque la première échéance d'un *projet d'ensemble* où s'inscrivent la réalisation d'un livre blanc sur la Défense et la préparation d'une nouvelle loi de programmation dont le projet doit être déposé devant le Parlement au printemps prochain.

Des choix, éludés depuis dix ans sont, en effet, nécessaires : choix du concept et des moyens de la dissuasion, choix sur l'avenir du service national, choix d'un nouveau "format" des armées lié à ses missions, choix des programmes d'armement.

On ne peut évidemment, attendre du budget en projet qu'il prononce ces choix. Mais on peut relever que :

- il assure la continuité du fonctionnement des armées en l'améliorant ;

- il prépare déjà certaines évolutions.

2. - *La continuité du fonctionnement* des armées est assurée, notamment :

- *par une pause dans la réduction des effectifs militaires* qui évitera d'hypothéquer la réorganisation annoncée de nos forces armées.

La perspective de dissolutions supplémentaires d'unités est donc repoussée et cette pause ne pourra qu'avoir un impact positif sur l'armée de Terre qui avait été la plus touchée par les réductions d'effectifs et les perturbations qu'elles provoquent dans le travail et la vie des personnels.

- *par une amélioration de la condition des personnels*

305 millions de francs iront à l'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Diverses mesures catégorielles seront prises grâce à une dotation de 54 millions de francs dont 15 millions de francs pour les personnels astreints à des changements d'affectation accélérés du fait des restructurations.

- *par un niveau maintenu inchangé du budget d'équipement*

Les crédits disponibles s'élèvent à 103 milliards de francs, soit le même montant initial qu'en 1993.

Aux 94,9 milliards de francs inscrits au budget d'équipement s'ajouteront d'une part une consommation de reports de 5,5 milliards de francs, d'autre part 2,6 milliards de francs de crédits d'équipement transférés, pour des raisons techniques, sur le titre III.

Cette continuité du budget d'équipement permettra de préserver l'avenir dans l'attente des conclusions du livre blanc et de la nouvelle loi de programmation.

3. - *La préparation de certaines évolutions* est annoncée, en particulier par :

- une amorce de *revalorisation du service militaire* : un accroissement de certaines primes et l'ouverture de postes supplémentaires d'officiers du contingent ;

- une *professionnalisation accrue des unités* (+ 1.000 postes d'engagés volontaires) de façon à renforcer la capacité d'intervention immédiate d'unités constituées hors du territoire national ;

- le *développement de capacités nouvelles* dans le domaine de l'espace, de la communication et du renseignement.

- *une gestion plus saine des crédits* ; depuis plusieurs années, le budget de la Défense, tel qu'il était voté par le Parlement, était altéré par des annulations et des gels de crédits, suivis de reports imposés d'une année sur l'autre.

Au titre de l'année 1993 14,7 milliards de francs étaient ainsi "gelés" ; une partie de ces reports, à hauteur de 3,5 milliards de francs ont été débloqués à l'occasion du "collectif" du printemps.

Ainsi ramené à 11,2 milliards de francs (14,7 - 3,5), le montant des reports sera, à nouveau, réduit en 1994, à concurrence de 5,5 milliards de francs. On s'achemine ainsi vers une gestion plus saine des crédits budgétaires. Mais celle-ci reste encore obérée par une *couverture insuffisante du coût des opérations extérieures* qui va dépasser 6 milliards de francs en 1993.

4. - *La situation de nos industries d'armement* appelle un commentaire particulier.

Elles sont touchées dans leurs emplois et dans leurs qualifications mais il n'existe pas de solution globale pour remédier aux difficultés qu'elles traversent.

Deux questions fondamentales restent posées :

- comment accentuer la coopération dans un cadre européen, seul moyen d'assurer la survie d'industries de pointe ?

- comment sélectionner les secteurs où nous devons maintenir l'autonomie et l'excellence ?

Ces questions se posent dans un contexte caractérisé, à la fois dans l'espace et dans le temps, par le maintien, durant ces dernières années, de l'effort de défense de notre pays alors que ses voisins européens - britanniques et allemands - ont sensiblement allégé le leur.

*

La rédaction d'un livre blanc sur la défense dont les conclusions doivent inspirer une nouvelle loi de programmation militaire traduit un souci de rigueur et de cohérence qui répond aux préoccupations exprimées à diverses reprises par votre Commission.

Les conclusions du livre blanc, les prévisions de la loi de programmation, les unes et les autres à venir, font que, cependant, le budget en projet, pour 1994, est, surtout, un budget d'attente.

Il doit donc être jugé en tant que tel. Parce qu'il donne à nos armées des moyens substantiels, parce qu'il ménage l'avenir et n'hypothèque pas les évolutions nécessaires ou souhaitables, ce budget appelle un jugement favorable.

Il reste que les moyens devront être rapportés à des objectifs dont certains doivent être actualisés et d'autres redéfinis et qu'une ferme volonté devra s'attacher à maintenir l'adéquation entre ces moyens et ces objectifs.

PROJET DE BUDGET POUR 1994

Comparaison en terme de crédits disponibles (Hors pensions)

(En milliards de francs courants)

	1993	1994	Variations 1994/1993 en %
TITRE III	94,976 L.F.I.	96,320 L.F.I. avant transferts du titre V au titre III	+ 1,4 %
TITRE V	97,440 L.F.I. 102,94 Annulations - 9 + Consommation de reports + 3,5	103,000 L.F.I. avant transferts du titre V au titre III 97,5 + Consommation de reports + 5,5	+ 5,7
TOTAL	**192,416**	**199,320**	**+ 3,6**

PROJET DE BUDGET POUR 1994

volution des crédits disponibles (Titres III, V et VI)

(Crédits de paiement en millions de francs)

	1993	1994	Variations 1994/1993 en %
Air	38.896,2	39.952,6	+ 2,72
Terre	50.476,8	52.412,2	+ 3,83
Marine	37.332,4	38.533,4	+ 3,22
Gendarmerie	19.411,5	19.831,4	+ 2,16
Section commune .	46.299,1	48.590,1	+ 4,95
TOTAL	**192.416**	**199.319,7**	**+ 3,59**

DEFENSE :

DÉPENSES ORDINAIRES

Rapporteur spécial : M. Bernard BARBIER

(en remplacement de M. François TRUCY
nommé parlementaire en mission)

I - PRESENTATION DES CREDITS

1. Place et évolution du titre III dans le budget de la Défense

Le projet de budget de la Défense pour 1994 s'élève à 242,5 milliards de francs, pensions comprises ou 193,8 milliards de francs hors pensions ; ce dernier chiffre sera celui retenu dans la suite de la note.

Le titre III représente près de 49,7 % du budget en projet soit 96,3 milliards de francs (à structure budgétaire constante) (1), soit une progression de 1,4 % par rapport au budget de l'année précédente.

2. Analyse des crédits

a) *Les crédits de rémunérations et de charges sociales représentent plus de 70 % du titre III et augmentent de 3,3 %*

L'évolution des dotations est due essentiellement à une meilleure prise en compte des besoins en matière d'effectifs d'une part, aux mesures financières prises en faveur du personnel d'autre part.

1. La clôture du compte de commerce des armements terrestres et quelques modifications comptables d'imputations ont provoqué un transfert de 2,6 milliards de francs en provenance du titre V.

- La prise en compte des besoins en matière d'effectifs se traduit notamment par :

. *un arrêt de la déflation des effectifs militaires*

Après de fortes réductions (20.900 emplois en 1992, 18.000 en 1993), le budget en projet arrête la suppression d'emplois des militaires d'active et des appelés. Cela va repousser la menace de dissolutions supplémentaires d'unités; pour ce qui concerne les personnels civils, la réduction du nombre de postes sera limitée à 3.000 emplois en 1994 (4.400 emplois avaient été supprimés en 1993).

. *un renforcement de la professionnalisation des unités*

1.000 postes nouveaux d'engagés volontaires vont être créés ; ces créations de postes renforceront les capacités, d'intervention immédiate, d'unités constituées pour les opérations extérieures.

. *un accroissement des effectifs de la Gendarmerie*

600 postes de gendarmes-auxiliaires seront créés et la Gendarmerie bénéficiera de 200 postes de personnels civils supplémentaires pour accomplir des tâches administratives, ce qui permettra, à due concurrence, de remettre les gendarmes affectés à ces tâches à la disposition des unités sur le terrain.

- les mesures financières en faveur du personnel :

. poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" sur la rénovation de la grille de la fonction publique (282 M.F.) et du plan d'amélioration de la situation des ouvriers (14,3 M.F.) ;

. amélioration de l'indemnisation des sujétions liées à l'entraînement ou aux activités opérationnelles (20 M.F.) : revalorisation de l'indemnité de service en campagne et de l'indemnité de services aériens, extension de l'attribution de "repas de service" ;

. allocation financière supplémentaire (18,5 M.F.) pour la reconnaissance des qualifications, notamment celles des officiers issus de l'enseignement militaire supérieur ;

. valorisation du service militaire : accroissement des primes des appelés (service en campagne, stationnement en R.F.A....), ouverture de postes supplémentaires d'officiers du contingent V.S.L. (volontaires service long) pour permettre de proposer aux appelés de haut niveau de plus grandes responsabilités ;

. augmentation des crédits d'action sociale de 6,4 % (+ 41 M.F.) et des crédits affectés au plan "formation-mobilité" (+ 70 M.F.).

On doit noter, par ailleurs qu'une partie du transfert en provenance du titre V est destinée aux rémunérations du personnel précédemment rémunéré sur le compte de commerce des armements terrestres, clos à compter du 1er janvier 1994 (+ 1.227 millions de francs).

b) *Les autres crédits du titre III* connaissent les évolutions suivantes :

- les crédits d'entretien des matériels sont reconduits ;
- les crédits de carburants augmentent de 1,3 % (sur l'hypothèse d'un dollar à 5 Frs et d'un baril à 17,6 $;
- les crédits d'alimentation de 2,4 % ;
- les crédits de fonctionnement des unités de 2,3 %.

La diminution des effectifs à soutenir et la centralisation des services de soutien (fermeture d'établissements, gains de productivité) permettent par ailleurs de diminuer sensiblement le coût de fonctionnement des services.

II - OBSERVATIONS

Le titre III du budget de la Défense appelle des commentaires favorables aussi bien en termes d'emplois qu'en termes de crédits. Mais il laisse subsister au moins deux sujets de préoccupations.

1 - Les emplois

Le mouvement continu de diminution des effectifs, tout au long des années précédentes, se trouve arrêté pour les effectifs militaires et nettement ralenti pour les effectifs civils.

S'agissant des *effectifs militaires*, l'arrêt de la déflation permettra d'éviter que - ce qui était le cas - des effectifs de moins en moins nombreux se voient obligés d'assurer des missions inchangées au prix d'une détérioration continuelle des conditions de vie et de travail. Pour ce qui concerne plus particulièrement les appelés, le maintien des emplois empêchera que ne se creuse encore davantage, par un accroissement des exemptions, l'inégalité devant le service (en 5 ans, 45.000 postes d'appelés ont été supprimés).

Il convient de souligner, en outre, l'effort visant à une *professionnalisation accrue* des effectifs de l'armée de Terre (accroissement de 1.000 postes d'engagés volontaires), très sollicitée pour les opérations extérieures qui exigent, souvent, une disponibilité immédiate en unités constituées. Quant à la Gendarmerie, l'accroissement de ses effectifs est un gage d'une plus grande efficacité dans l'exécution de ses missions, très diverses, au service de la population.

Pour les *personnels civils*, la réduction en nombre de postes sera limitée à 3.000 emplois alors que 4.400 emplois ont été supprimés en 1993 ; pour accompagner ces suppressions, les crédits affectés au "protocole formation et mobilité" (dispositif d'aide au départ et à la reconversion) sont portés de 200 M.F. à 270 M.F. en 1994.

2. - Les crédits

Les crédits de fonctionnement permettront notamment :

- de préserver le niveau des activités d'instruction et d'entraînement ;
- de moderniser les services ;
- de procéder à des réformes de structure.

La préservation du niveau des activités d'instruction et d'entraînement

Comme il a déjà été noté, les crédits d'entretien programmé des matériels (E.P.M.) sont reconduits et la dotation pour les carburants est accrue de 1 % ; les crédits d'alimentation et de fonctionnement courant progresseront respectivement de 2,4 et de 2,3 %.

La modernisation des services

- Les *hôpitaux* du Service de santé des armées pourront améliorer leurs prestations paramédicales grâce à l'ouverture de nouveaux postes d'infirmiers ;

- les *services de renseignement* (D.G.S.E., Direction du renseignement militaire) verront leurs crédits s'accroître de 18 M.F., tandis que le redéploiement des postes à l'étranger, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale, permettront une meilleure adaptation au nouveau contexte international.

Les réformes de structure

Elles concernent principalement les organismes à vocation culturelle, intellectuelle et technique, dont les projets de transformation avaient été, jusqu'alors, retardés.

Les *écoles de la Délégation générale pour l'armement* seront transformées en établissements publics ; grâce à ce régime d'autonomie l'enseignement de haut niveau qu'elles dispensent pourra plus facilement rayonner hors de nos frontières et les partenariats pourront être développés.

Le *musée de l'air et de l'espace* sera, de la même façon, doté d'un nouveau statut qui l'alignerait sur celui du musée de l'armée et du musée de la marine.

3. - Quelques préoccupations persistantes

Elles concernent, plus particulièrement, d'une part le poids très lourd des opérations extérieures de plus en plus coûteuses, d'autre part l'avenir de la conscription.

1 - *Le poids financier des opérations extérieures*

Ce poids ne cesse de s'accroître, les coûts générés par les opérations extérieures s'élèveront en effet, pour 1993, à plus de 6 milliards de francs, dont les 2/3 imputés sur le titre III. Ils dépassent, d'ores et déjà, les dépenses supportées pendant la guerre du Golfe (5,5 milliards de francs).

Ce coût croissant, dans un contexte de resserrement budgétaire, perturbe, évidemment, le fonctionnement des armées. Les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative ne couvrent, en effet, que partiellement ces coûts, d'où des reports de charge d'une année sur l'autre ; de surcroît les dotations du "collectif" sont gagées par des annulations sur le budget d'équipement.

Le problème du financement de ces opérations reste donc posé.

2 - *L'avenir de la conscription*

Les mesures prévues par le projet de budget et visant à l'amélioration des conditions d'exécution du service vont, certes, dans le bon sens. Mais la revalorisation du service militaire est un aspect essentiel du débat plus général sur la conscription qui fait, notamment, l'objet des travaux du "livre blanc" sur la défense.

En son état actuel, le service national, éparpillé dans des formules diverses, souffre d'incohérences, de distorsions et d'inégalités déjà signalées, à diverses reprises, par votre Rapporteur. Il conviendrait de rendre à la forme militaire de service national sa priorité et sa spécificité et d'aller au-delà des mesures prises, au fil des ans, pour parer au plus pressé.

L'entreprise de modernisation du service militaire doit être globale et s'attacher à mieux employer la ressource disponible pour la conscription, à relever le niveau des activités d'instruction et d'entraînement, à améliorer la situation matérielle et morale des appelés. Mais cette entreprise a un coût et doit recevoir sa traduction budgétaire.

TITRE III

Répartition par nature des dépenses

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1993	1994 (L.F.I.)	Variation en %	1993	1994	Variation en %
Rémunérations et charges sociales	69.659,4	71.964,9	+ 3,3	"	"	"
Alimentation	3.062,5	3.136,6	+ 2,4	"	"	"
Carburants	3.148,6	3.190,2	+ 1,3	"	"	"
Entretien programmé des matériels	4.112,9	4.068,3	-	4.161	4.181,2	+ 0,49
Fonctionnement	14.991,9	16.551,9	-+ 10,4	"	"	"
TOTAL DEPENSES ORDINAIRES	**94.975,3**	**98.911,9(1)**	**+ 4,1**	**4.161**	**4.181,2**	**+ 0,49**

(1) dont 2.592 millions de francs dus à une modification de structure du budget, soit au total, à structure constante, pour le titre III, 96.320 millions de francs (+ 1,4 %).

TITRE III

Montant

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1993	1994	Variation en %	1993	1994	Variation en %
Air	15.450,9	15.701,5	+ 1,6	1.680	1.660,3	- 1,17
Terre	27.868,3	28.523,1	+ 2,3	260	272	+ 4,61
Marine	13.894,3	14.080	+ 1,3	2.221	2.248,9	+ 1,26
Gendarmerie	17.268,7	17.509,6	+ 1,3	"	"	"
Section commune	20.493,1	23.097,7	+ 12,71	"	"	"
TOTAL:	**94.975,3**	**98.911,9(1)**	**+ 4,14**	**4.161**	**4.181,2**	**+ 0,49**

(1) 96.320 millions de francs à structure constante soit + 1,4 %.

La clôture du compte de commerce des armements terrestres s'est traduite par un transfert de 2.282 millions de francs du titre V vers le titre III.

Divers changements d'imputation accroissent ce transfert de 310 millions de francs et le portent, au total, à 2.592 millions de francs.

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

I - PRESENTATION GENERALE

Pour 1994, après intégration des conséquences du nouvel article 23 bis du projet de loi de finances, les opérations retracées sur les comptes spéciaux du Trésor peuvent se résumer en trois chiffres qui témoignent de l'importance stratégique de ces structures : 313,4 milliards de francs de ressources ; 332,3 milliards de francs de dépenses et une charge nette de 19,28 milliards de francs qui correspond à 6,4 % du déficit prévisionnel du budget de l'Etat.

• L'analyse de ces données se heurte d'emblée à un problème méthodologique. **Pour être significative, toute comparaison avec l'année en cours doit s'appuyer sur les éléments figurant dans la loi de finances rectificative**, et non sur ceux fixés par la loi de finances initiale.

Le tableau suivant résume en effet les modifications introduites au printemps dernier dans certaines composantes les plus importantes des comptes spéciaux du Trésor.

(en milliards de francs)

	LFI 1993	LFR 1993	Variations	
			En milliards de francs	En %
Comptes d'affectation spéciale				
- Recettes	32,39	40,39	+ 8	*+ 24,7*
- Dépenses	32,30	40,30	+ 8	*+ 24,7*
Comptes de prêts				
- Recettes	2,1	2,1	-	-
- Dépenses	17,7	18,5	+ 0,8	*+ 4,5*
Comptes d'avances				
- Recettes	260,5	267,9	+ 7,4	*+ 2,8*
- Dépenses	255,3	275,1	+ 19,8	*+ 7,7*
Charge nette	8,4	21,5	+ 13,1	*+ 156*

L'ampleur de ces inflexions traduit en fait deux choix politiques :

- d'une part, la mise en oeuvre d'un véritable programme de privatisation , qui s'est substitué à la politique de cession de participations minoritaires au capital des entreprises publiques ;

- d'autre part, la suppression de l'article 27 de la loi de finances pour 1993. En modifiant les possibilités d'imputation du dégrèvement pour plafonnement de la taxe professionnelle, cette disposition pénalisait les entreprises et avait pour unique objet d'améliorer de façon optique, et provisoire, la présentation du budget initial de 1993 grâce à un effet de trésorerie.

• Sur cette nouvelle référence, les prévisions retenues pour 1994 au titre des comptes spéciaux du Trésor font ressortir trois tendances :

- une chute importante (- 45,8 %) des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale ;

- une croissance soutenue des opérations à caractère temporaire (+ 5,6 % en dépenses et + 7,6 % en ressources) ;

- une réduction de 2,2 milliards de francs de la charge nette suscitée par l'ensemble de ces opérations, qui revient ainsi à 19,28 milliards de francs pour 1994.

(millilons de francs)

	LFR 1993	PLF 1994 *(1)*	Variation en valeur
Opérations à caractère définitif			
- Recettes	40.267	21.772	*- 18.495*
- Dépenses	40.145	21.697	*- 18.448*
Opérations à caractère temporaire *(2)*			
- Recettes	270.135	291.613	*+ 21.478*
- Dépenses	293.799	311.223	*+ 17.424*
Total *(2)*	310.402	313.385	*+ 2.983*
- Recettes	333.944	332.920	*- 1.024*
- Dépenses			
Charge nette, dont :	- 21.550	- 19.281	+ 2.269
- Comptes d'affectation spéciale	+ 91	+ 45	- 46
- Comptes de commerce	+ 154	+ 111	- 43
- Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	- 120	- 70	+ 50
- Comptes d'opérations monétaires	+ 1.958	+ 213	- 1.745
- Comptes de prêts	- 16.431	- 13.855	+ 2.576
- Comptes d'avances	- 7.202	- 5.725	+ 1.477

(1) Y compris l'effet, sur les recettes des comptes d'avances, des dispositions de l'article 23 bis du projet de loi.

(2) Hors comptes de commerce, dont les recettes et les dépenses ont un caractère indicatif.

II - ANALYSE DES DIFFERENTES CATEGORIES DE COMPTES

A. LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

Pour 1994, les opérations, tant définitives que temporaires, retracées dans les treize comptes d'affectation spéciale représentent 21,9 milliards de francs en recettes et 21,85 milliards de francs en dépenses, ce qui correspond à un recul de 45,8 % par rapport aux données résultant de la loi de finances rectificative pour 1993.

1. Cette évolution globale traduit essentiellement un recentrage des dotations figurant sur le compte d'affectation des produits de cessions de titres du secteur public (compte n° 902-24)

Créditée de 16,6 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1993, puis portée à 24,6 milliards de francs par le collectif, cette structure ne laisse plus apparaître, en 1994, qu'un volume d'opérations de 5 milliards de francs.

Dans un contexte marqué par une accélération du programme de privatisation (55 milliards de francs attendus pour 1994), ce mouvement résulte d'un double phénomène :

- d'une part, la reprise en charge par le Budget général, de 12,3 milliards de francs de dépenses d'interventions en faveur de l'emploi et de subventions aux entreprises publiques que le Gouvernement précédent avait imputées sur ce compte pour des motifs de présentation budgétaire. Dans le projet de budget pour 1994, seule la ligne *"dotations en capital aux entreprises publiques"* reste effectivement dotée en dépenses.

- d'autre part, une diminution de ces mêmes dotations en capital, après l'effort important consenti lors du collectif. Les 5 milliards de francs prévus à ce titre pour 1994 se comparent en effet aux 15,9 milliards mobilisés pour l'année en cours.

2. Les opérations effectuées sur les autres comptes d'affectation spéciale progressent globalement de 7,3% pour atteindre 16,9 milliards de francs, mais cette évolution d'ensemble recouvre des situations très différentes

a) Quelques progressions significatives.

• Les opérations enregistrées sur le **"compte d'emploi de la redevance"** augmentent de 7,9 % pour s'établir à 10,07 milliards de francs. Cette évolution traduit l'effet d'un relèvement de 4 % du taux de la redevance sur un parc de téléviseurs qui se déforme au profit des postes en couleur. Compte tenu de la croissance modérée des frais de gestion du service de la redevance, la dotation destinée aux opérateurs atteint 9,63 milliards de francs et sera répartie en application des dispositions de l'article 44 du projet de loi.

• Les ressources attendues sur le **compte de soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels** sont évaluées à 1,89 milliard de francs (+ 11,3 %) en raison d'une réévaluation de 17,9 % du rendement prévisionnel de la taxe sur les messages publicitaires. De ce fait, les interventions en faveur de l'industrie

cinématographique peuvent être portées à 1.081 millions de francs (+ 13,4 %) tandis que les actions de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels évoluent de façon plus modérée (+ 8,7 %).

• **Le Fonds national des haras et des activités hippiques** connaît une progression exceptionnelle mais provisoire, qui s'explique par la mise en oeuvre du protocole "courses" conclu en décembre 1992. Financé grâce à un relèvement du taux du prélèvement sur le Pari Mutuel Urbain, cet accord se concrétise notamment par une majoration de 200 millions de francs (+ 64,5 %) des sommes versées par le compte au Fonds commun de l'élevage et des courses.

• Les recettes du compte **"Actions en faveur du développement des départements, des territoires et des collectivités territoriales d'outre mer"** passe de 100 millions en 1993 à 150 millions de francs pour l'année à venir, à la suite du rattachement à cette structure du bénéfice de l'Institut d'émission d'outre-mer. Corrélativement, le projet de budget procède à une redistribution des interventions, et propose de doter "pour mémoire" la ligne de versement au budget général (40 millions de francs prévus pour 1993).

• Représentant 1,42 milliard de francs, les moyens d'intervention du **Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France** augmentent de 4,4 % par rapport aux évaluations initiales pour 1993. La répartition de cette nouvelle tranche d'autorisations de programme privilégie les programmes d'aides au logement à usage locatif social (560 millions de francs en 1994, soit + 12 %), alors que les moyens d'engagement destinés aux autres interventions sont reconduits à leur niveau de 1993.

b) Trois situations regrettables

• En l'absence de relèvement du tarif de la redevance affectée à ce compte, les ressources et les moyens d'engagement du **Fonds national des adductions d'eau** évoluent peu (+ 1,1 %) et se stabilisent à 880 millions de francs. Les crédits de paiement correspondants connaissent certes une progression plus significative (+ 8,3 %), mais ce mouvement traduit essentiellement l'augmentation mécanique des dépenses liées aux autorisations de programme ouvertes les années précédentes.

• Les moyens du **Fonds national pour le développement des sports** sont reconduits à leur niveau de 1993, soit 850 millions de francs. En recettes, cette estimation reste d'ailleurs très fragile, malgré l'institution, en loi de finances pour 1993, d'une ressource nouvelle, mais très ponctuelle, prélevée sur les sommes misées aux jeux de loterie instantanée. S'agissant des dépenses, les prévisions pour 1994 se caractérisent essentiellement par une forte progression (+ 47 %) des charges liées aux dépenses accidentelles (déficit des jeux olympiques d'hiver) et par une réduction significative des crédits d'investissement (- 33 %).

• Enfin, les données relatives au **Fonds Forestier National** font apparaître la situation extrêmement critique que connaît cette structure. Les prévisions de recettes sont ramenées à 385 millions de francs, en retrait de 19,4 % par rapport aux évaluations irréalistes de la loi de finances pour 1993. Parallèlement, les prévisions de dépenses se réduisent de 21 % pour s'établir à 376,9 millions de francs. Compte tenu du poids des engagements antérieurs, les autorisations de programme prévues pour l'année à venir au titre des subventions d'investissement sont limitées à 100 millions de francs, soit le tiers du chiffre avancé au début de l'année en cours. De même, les crédits de fonctionnement baissent de 28,4 %, en partie grâce à un allègement très significatif (- 65 %) des charges de personnel assumées par le compte.

B. LES COMPTES DE COMMERCE

Les prévisions relatives aux onze comptes que regroupe cette catégorie n'ont qu'un caractère indicatif, et le Parlement se prononce sur le seul montant du découvert autorisé, soit 2,01 milliards de francs pour 1994.

Sous cette réserve, les estimations de recettes et de dépenses retenues pour l'année à venir s'avèrent inférieures de 10 % à celles envisagées pour 1993, tandis que l'excédent dégagé à ce titre recule de 27,8 % pour revenir à 111,5 millions de francs.

• **Représentant 28,86 milliards de francs, les opérations enregistrées sur les quatre comptes militaires accusent une baisse de 2,6 %.**

Structure la plus importante, le compte **"construction navale de la marine militaire"** revient à 21,3 millards de francs (- 4,2 %), traduisant ainsi le tassement régulier du plan de charge des arsenaux, mais également le transfert, au compte "Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'Etat", des activités de l'établissement industriel de Cuers. Cette opération comptable retrace ainsi, avec un certain retard, le rattachement de cet atelier à la Direction des constructions aéronautiques.

Le compte **"Approvisionnement des armées en produits pétroliers"** se contracte de 300 millions de francs, soit 10 %, en raison de la disparition des recettes et des dépenses liées à l'exploitation de l'oléoduc Donges-Metz. Les Etats-Unis ne souhaitant plus participer à sa gestion, cet ouvrage devrait être bientôt concédé à un opérateur privé.

• S'analysant comme une structure de transit pour les dotations en capital aux entreprises publiques, le compte **"gestion de titres du secteur public et apports et avances aux entreprises publiques"**, enregistre de façon mécanique la diminution des moyens budgétaires consacrés à ces interventions en 1994. Alimenté en cours d'exercice par le compte n° 902-24, il est donc crédité de 5 milliards de francs, contre 15,9 milliards prévus pour 1993 à la suite des mesures adoptées dans le collectif (7,9 milliards de francs en loi de finances initiale).

• Le compte **"Opérations industrielles et commerciales des Directions départementales de l'Equipement"** se contracte de 9,8 % pour revenir à 4,9 milliards de francs. Un tel ajustement présente un aspect technique. Les prestations retracées dans cette structure font désormais l'objet d'une programmation contractuelle, ce qui permet une meilleure évaluation des besoins réels.

• **Les cinq autres comptes de commerces en activité** totalisent 1.196 millions de francs de recettes (+ 12,7 %) et 1.085 millions de francs de dépenses (+ 3,1 %), mais dégagent la totalité de l'excédent attendu pour 1994. Le résultat le plus important, soit 110,9 millions de francs, apparaît sur le compte "Opérations commerciales des domaines" et s'explique essentiellement par le décalage temporel dans les recettes et les dépenses liées aux opérations foncières poursuivies pour le compte des collectivités locales.

C. LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES ET LES COMPTES DE RÈGLEMENT

• Les comptes d'opérations monétaires sont au nombre de quatre, dont trois ne font pas l'objet de prévisions en loi de finances initiale.

Les seules informations disponibles concernent donc le compte **"Emission des monnaies métalliques"**, dont le solde excédentaire devrait revenir de 1,96 milliards de francs pour l'année en cours à 213 millions de francs en 1994. Un tel mouvement traduit deux événements : d'une part, la diminution du programme de frappe qui porte essentiellement sur des pièces dégageant un bénéfice d'émission élevé ; d'autre part, l'apparition d'une charge de 160 millions de francs, due à l'apurement progressif de l'avance jusqu'alors consentie à l'Etat par la Banque de France au titre de l'augmentation de la circulation des monnaies.

Dotés pour mémoire, les deux autres comptes d'opérations monétaires enregistrent toutefois en cours de gestion des mouvements de grande ampleur liés aux fluctuations des devises et à la stratégie des autorités monétaires.

• **De même, sur les deux comptes de règlement avec les Etats étrangers, un seul fait l'objet d'évaluation en loi de finances initiale.**

Retraçant la participation de la France au financement des stocks régulateurs d'étain et de caoutchouc, les dépenses du compte **"Exécution des accords internationaux relatifs à des produits de base"** sont estimées à 70 millions de francs pour 1994. L'appel de fonds ainsi envisagé concerne exclusivement l'accord sur le caoutchouc et conduit à accroître de 68 millions de francs le découvert autorisé au titre de ces opérations. Ce dernier ajustement peut toutefois être compensé par une diminution de même montant du découvert autorisé au titre de l'accord sur l'étain.

• En revanche, le compte **"Opérations de liquidation de l'ancien secteur de Berlin"** reste doté pour mémoire, la contribution demandée aux autorités allemandes, soit 25 millions de deutsche marks, n'ayant pas encore été approuvée par le Parlement fédéral.

D. LES COMPTES DE PRÊTS

Par rapport aux données résultant de la loi de finances rectificative pour 1993, les dépenses programmées sur ces quatre comptes s'allègent de 2,48 milliards de francs pour s'établir à 16,02 millards de francs. Aussi, et contrairement aux années précédentes, la charge nette née des opérations de prêts se réduit de façon significative et revient à 13,8 milliards de francs.

Ce retournement de tendance provient du compte n° 903-17 **"Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France"**, dont le solde déficitaire passe de 10,4 milliards de francs pour 1993 à 8 milliards l'an prochain. Instrument de budgétisation des créances compromises, cette structure enregistre ainsi la diminution de l'encours des prêts encore susceptibles d'être consolidés. Mais ce mouvement reste fragile, et sur les 9 milliards de francs de dépenses prévues pour 1994, plus du tiers correspond à la mise en oeuvre de l'accord de refinancement conclu avec le Brésil à la fin de 1992.

• Regroupant désormais l'ensemble des prêts directement gérés par l'Etat au titre de sa politique d'aide au développement et aux ajustements contrats, le compte **"Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la Caisse française de développement"**, présente un solde négatif de 5,53 milliards de francs, pratiquement identique à celui attendu pour 1993. Les prévisions de décaissement liées aux prêts sur protocole sont reconduites à hauteur de 5,67 milliards de francs, confirmant ainsi l'apport de 500 millions de francs réalisé lors du collectif. En revanche, les versements effectués au profit de la CFD reviennent à 828 milions de francs (- 18,6 %).

• Enfin, le projet de buget pour 1994 propose également de consolider l'effort consenti lors du collectif en matière de prêts de restructuration industriel, et reconduit donc les dépenses du compte **"Prêts du FDES"** à hauteur de 520 millions de francs (+ 136 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993). Compte tenu des prévisions de remboursements, la charge nette de cette structure atteindra 320 millions de francs l'an prochain.

E. LES COMPTES D'AVANCES

Peu nombreux, ils retracent toutefois des mouvements financiers de grande ampleur qui correspondent à des opérations de trésorerie entre l'Etat et différents intervenants publics au nombre desquels figurent les collectivités locales.

Le compte 906-54 **"Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes et divers organismes"** apparaît d'ailleurs comme l'élément dominant de cet ensemble, du moins dans les prévisions initiales. Or, depuis un an, ses prévisions de recettes sont affectées par des modifications introduites dans le régime de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, et le présent projet de loi de finances n'échappe pas à cette règle.

Dans le texte initial du Gouvernement, les recettes de cette structure était estimées à 274 milliards de francs pour 280,9 milliards de francs de dépenses. En conséquence, le compte faisait apparaître un déficit de 6,9 milliards de francs.

Introduit par l'Assemblée nationale, le mécanisme de plafonnement du dégrèvement de taxe professionnelle susceptible d'être obtenu par une entreprise (article 23 bis) conduit toutefois à modifier cette présentation initiale. En majorant la cotisation de taxe professionnelle effectivement versée par EDF, il oriente vers le compte une ressource

supplémentaire de 1,2 milliard de francs, et ramène ainsi à 5,7 milliards la charge nette attendue de cette structure en 1994.

En revanche, le compte **"Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics"** est doté "pour mémoire". Mais il convient de rappeler qu'en gestion, cette structure enregistre, depuis quelques années, les sommes que le budget est contraint d'avancer à la Sécurité sociale. Or, en 1992, ces mouvements auront représenté 489 milliards de francs.

III - LES ARTICLES RECAPITULATIFS 34 À 39

Ces articles rattachés constituent les supports sur lesquels le Parlement se prononce sur les opérations retracées dans les comptes spéciaux du Trésor.

• **L'article 34** fixe à 13,59 milliards de francs les services votés sur opérations définitives des comptes d'affectation spéciale.

• **L'article 35** résume les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, soit 7,82 milliards de francs en autorisations de programme et 8,1 milliards de francs en crédits de paiement.

Ces données traduisent essentiellement :

- l'inscription sur le compte de cessions de titres du secteur public de 5 milliards de francs au titre des produits de privatisation

- l'engagement d'une nouvelle tranche d'opérations financée par le Fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (1,42 milliard de francs).

• **L'article 36** précise les services votés apparaissant au titre des opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor et qui, selon les catégories de compte, se présentent sous la forme de crédits de dépenses ou de découverts autorisés.

• **L'article 37** fixe les mesures nouvelles proposées pour 1994 au titre des opérations temporaires des comptes d'affectation spéciale.

Représentant 18,5 millions de francs en autorisations de programme et 4,7 millions de francs en crédits de paiement, elles correspondent essentiellement à la nouvelle enveloppe de prêts accordés par l'intermédiaire du Fonds Forestier national. Or, un tel montant reste

largement insuffisant par rapport à l'ampleur des actions à conduire en ce domaine.

• **L'article 38** arrête à 600 millions de francs les mesures nouvelles demandées pour 1994 au titre des comptes d'avances. Traditionnellement, cet ajustement porte sur le seul compte **"Avances aux départements sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur".**

• Enfin, **l'article 39,** récapitule les mesures nouvelles prévues pour 1994 sur les comptes de prêts. D'un montant total de 9,98 milliards de francs, elles portent essentiellement sur le compte **"Prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de dettes envers la France"** (9 milliards de francs).

IV - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Pour 1994, et répondant ainsi aux nombreuses observations formulées par la Cour des Comptes, la présentation des comptes spéciaux du Trésor fait apparaître, dès la loi de finances initiale, la charge nette due au compte n° 906-54 **"Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes".** En effet, jusqu'à présent, cette structure était systématiquement présentée en équilibre alors qu'elle dégage, en gestion, un déficit important. Certes, une première régularisation a en principe été opérée dans le cadre de la loi de finances initiale de 1993, mais elle servait alors de justification à une mesure de trésorerie éminemment contestable et qui a opportunément été supprimée par la loi de finances rectificative du printemps dernier. Votre rapporteur se félicite donc de l'effort de clarification consenti dans le présent projet de loi de finances, qui améliore sensiblement l'information du Parlement.

2. En l'état actuel des prévisions, environ 21 milliards de francs seront consacrés aux dotations en capital aux entreprises publiques sur l'ensemble de la période 1993-1994. Une telle somme représente certes un effort très significatif par rapport aux années précédentes, mais les retards accumulés restent également considérables, comme en témoignent les besoins exprimés par des entreprises comme Bull (9 milliards), Air France (5 milliards), l'Aérospatiale (3 milliards), la SNECMA (2 milliards), GIAT Industrie (1 milliard), la Compagnie Générale Maritime (500 millions) ou la Société Nationale des Poudres et Explosifs (400 millions).

De même, la situation critique que connaît la SNCF devrait contraindre l'Etat à lui apporter de nouveaux concours, dont l'importance n'a toutefois pas encore été estimée.

Votre rapporteur souhaite donc que les ressources supplémentaires qui pourraient être obtenues grâce à une éventuelle accélération du programme de privatisation soient prioritairement utilisées pour renforcer la situation financière des sociétés du secteur public.

Mais, votre rapporteur ne peut ignorer que l'adossement des dotations en capital aux privatisations comporte une part d'incertitude. Or, tout nouveau retard pésera inévitablement sur des entreprises déjà fragilisées et largement exposées à la concurrence internationale. Aussi, votre rapporteur souhaite-t-il que le gouvernement s'engage à consolider, par la voie budgétaire, les prévisions retenues pour 1994 en matière de dotations en capital aux entreprises publiques, dans l'hypothèse où cela s'avérerait nécessaire.

3. Après avoir connu un début relativement lent, le compte **"Fonds pour l'aménagement de l'Ile de France"** semble avoir trouvé un certain équilibre. A la fin de 1992, 72 % des autorisations de programme ouvertes sur le compte depuis sa création étaient engagées et 63 % des crédits de paiement correspondants avaient donné lieu à des mandatements. Toutefois, jusqu'à présent, la programmation de ces dépenses est restée de la compétence exclusive de l'Etat.

Une telle situation n'est pas totalement satisfaisante, s'agissant d'actions prioritaires qui concernent la seule région Ile-de-France et dont certains aspects supposent une coordination, ou même un cofinancement de la part des collectivités locales concernées. Aussi, votre rapporteur estime-t-il nécessaire qu'à l'avenir les autorités régionales soient associées à la gestion du fonds. Il se félicite donc que le Gouvernement envisage d'attribuer au Conseil régional d'Ile-de-France un siège de vice-président du comité de gestion.

4. A la suite des observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport de 1993, le Centre National du Cinéma, organisme gestionnaire du compte **"soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels"**, a adapté ses méthodes d'intervention et de contrôle. Ainsi, les critères d'attributions des aides ont été précisés par la voie réglementaire. De même, une réorganisation interne a permis de renforcer les procédures de suivi et de contrôle des projets financés par le compte. Votre rapporteur tient à souligner ces efforts et rappelle le rôle essentiel que joue ce compte d'affectation spéciale en matière d'aide à la production d'euvres d'origine française.

En effet, à la différence de nombreux autres pays européens, la France dispose d'un outil de production important, tant dans le domaine cinématographique qu'en matière audiovisuelle, et se trouve donc très directement concernée par le traitement qui sera réservé à ces industries

dans le cadre du GATT. Une telle perspective confirme donc pleinement la nécessité de renforcer les procédures de soutien aux producteurs.

Or, votre rapporteur constate que ce mouvement pourrait être accentué par une meilleure répartition du produit de la redevance et que ce redéploiement devient possible si le gouvernement accepte de reconsidérer sa position sur la place d'ARTE dans le paysage audiovisuel public.

5. Alors que le secteur de l'exploitation forestière doit faire face à une situation difficile, le **Fonds Forestier National (FFN)**, principal instrument d'intervention de l'Etat en ce domaine, est contraint de réduire ses interventions faute de ressources suffisantes.

Ce paradoxe trouve son origine dans la réforme de la taxe forestière opérée en 1991 et qui, dans les faits, s'est traduite par une diminution sensible et régulière des recettes perçues par le Fonds. Or, jusqu'à présent, le gouvernement ne semble pas avoir été extrêmement sensible à ce problème. Une telle situation est d'autant plus regrettable qu'une reprise des interventions du FFN reste indispensable pour poursuivre trois objectifs majeurs :

- soutenir l'effort d'adaptation des entreprises forestières. En effet, ce secteur sera inévitablement conduit à dégager une partie des gains de productivité qui sont nécessaires pour permettre à l'ensemble de la filière bois de résister à la concurrence étrangère ;

- accompagner la réforme de la politique agricole commune, en encourageant le reboisement qui constitue une alternative à la friche pour les terres agricoles mises en jachère ;

- aider au maintien d'emploi en zone rurale, en participant au développement d'activités liées à l'exploitation de la forêt.

Pour concourir à ces missions, il est urgent que le FFN dispose de ressources assises sur des bases stables, et représentant un montant annuel de l'ordre de 650 millions de francs, ce qui supposerait un apport de 350 millions par rapport à la situation actuelle.

6. Comme les années précédentes, les prévisions des ressources retenues pour le compte **"Fonds National pour le développement du sport"** restent extrêmement fragiles, et le gouvernement s'est d'ailleurs engagé à proposer une solution avant le 1er janvier 1994. Tout en comprenant la nécessité de consolider la situation financière de cette structure, votre rapporteur estime qu'il serait opportun, parallèlement, d'en clarifier les missions et d'en améliorer la gestion. En principe destiné à financer l'aide aux mouvements sportifs, le FNDS a progressivement été amené à prendre en charge des dépenses "exceptionnelles", et de fait, se trouve aujourd'hui contraint de sacrifier ses missions traditionnelles. En outre, les procédures d'attribution des crédits ont longtemps été peu

rigoureuses, créant ainsi des situations acquises pour les Fédérations nationales et suscitant un certain saupoudrage des moyens attribués au plan local. Aussi, une remise en ordre paraît-elle indispensable, et votre rapporteur approuve les orientations de principe qui viennent d'être définies par le ministre.

7. Votre rapporteur regrette le manque d'ambition des moyens nouveaux mis à la disposition du **Fonds National des adductions d'eau** pour 1994.

Instrument de la solidarité nationale à l'égard des communes rurales, cette structure est désormais conduite à intervenir de façon très active pour assurer le financement des nouveaux - et importants - programmes d'investissements arrêtés en matière d'assainissement ou d'adduction d'eau.

Compte tenu des engagements pris dans le cadre des conventions déjà signées avec de nombreux départements, les moyens susceptibles d'être consacrés à de nouveaux projets en 1994 s'avèrent réduits, et le maintien global de l'aide apportée par le compte supposerait en fait un relèvement du taux de la redevance.

8. En 1994, l'évolution des moyens du **Fonds national des haras et activités hippiques (FNHAH)** est fortement influencé par l'application du protocole "courses" qui doit permettre d'engager une certaine restructuration du secteur hippique. En contrepartie de l'effort financier consenti par l'Etat, et qui doit se poursuivre jusqu'en 1997, les différents intervenants se sont engagés à réaliser des économies importantes et à regrouper leurs moyens, mais également à assurer la fermeture d'un hippodrome de galop en région Ile-de-France. Un suivi des différentes étapes de ce processus sera à l'évidence nécessaire.

Les autres dépenses du FNHAH évoluent peu (+ 1,4 %). Votre rapporteur s'interroge toutefois sur les critères d'attribution des subventions destinées à encourager l'élevage et l'équitation, et sur les modalités d'évaluation des actions ainsi financées.

En revanche il est certain que le service des haras éprouve des difficultés pour entretenir un patrimoine immobilier surdimensionné par rapport à ses besoins. Face à une telle situation, il serait sans doute utile de développer une véritable politique de valorisation de ce patrimoine historique, dans le cadre d'actions de partenariat menées avec les collectivités locales.

9. Retraçant les activités industrielles de la Direction des constructions navales, le compte de commerce **"construction navale de la marine militaire"** est certes un outil flexible au plan budgétaire, mais n'incite pas les arsenaux de se comporter en véritable entreprise. En fait, il s'expose aux mêmes critiques que celles qui s'adressaient à l'ancien compte "Fabrications d'armement" et qui ont conduit à la création de GIAT-

Industrie. Fondé sur le principe d'une facturation des prestations au prix coûtant, il s'oppose, en effet, à la mise en place d'une véritable contractualisation des relations entre l'industriel et le client, et alimente sans doute des surcoûts non négligeables dans la réalisation des commandes militaires. Une réflexion semble d'ailleurs en cours sur ce point, et pourrait bien conduire à une réorganisation de ce secteur industriel. Il est nécessaire que le Parlement y soit associé en temps utiles.

10. Directement liées aux perspectives de décaissements sur des protocoles conclus dans le passé, les prévisions de dépenses du compte **"Prêts du Trésor à des Etats étrangers et à la caisse française de développement"** sont par nature soumises à quelques aléas. Votre rapporteur relève toutefois qu'au cours des années passées, les ajustements nécessaires ont été financés non sur des crédits bugétaires, mais sur des avances rémunérées du Crédit national. L'ouverture, par le collectif de 1993, d'une dotation complémentaire de 500 millions de francs a toutefois permis de mettre fin à cette pratique contestable.

Sur le fond, votre rapporteur constate que la procédure du protocole reste fondée sur le principe de l'aide liée et s'appuie donc exclusivement sur une logique d'exportation. Héritée des années cinquante, cette approche revient à limiter le champ d'action du compte au financement de projets réalisés par des opérateurs étrangers et faisant appel à des produits français. Or, un tel schéma ne semble plus adapté aux contraintes actuelles. Dans de nombreuses situations, et notamment dans les pays de l'Est, une aide efficace suppose en réalité un investissement en capital de la part d'un opérateur français. Il serait donc utile que les modalités d'intervention du compte puissent évoluer dans un sens qui permette de soutenir de telles opérations.

11. Votre rapporteur s'interroge sur l'utilité et l'efficacité des interventions réalisées par l'intermédiaire du **"Fonds national de développement de la vie associative" (FNDVA)**. Les sommes distribuées par cette structure restent certes modestes (26 millions de francs pour 1994), mais leur gestion semble avoir échappé au contrôle de l'Etat. Ainsi, le Fonds finance en principe des actions de formation dont le contenu reste d'ailleurs assez imprécis. Toutefois, dans certaines situations, ces concours représentent en réalité une véritable participation aux frais de structure des organismes bénéficiaires. De même, il apporte une aide financière à la réalisation d'études, parfois intéressantes, mais dont l'opportunité au regard de l'efficacité de la dépense publique n'apparaît pas toujours de façon évidente.

AFFAIRES EUROPEENNES

ARTICLE 24 DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Rapporteur spécial : M. René TREGOUET

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes est fixé, dans le projet de loi de finances pour 1994, à 90,8 milliards de francs.

La France reçoit en retour des dépenses correspondant aux différentes actions menées par la Communauté dans les différents Etats membres (politique agricole commune, par exemple). Par ailleurs, les dépenses non affectées aux Etats membres complètent les politiques nationales (actions internationales), voire s'y substituent.

En 1989, la Commission des finances du Sénat avait créé un *"rapport sur les relations financières entre la France et les Communautés européennes"*. Avec l'enrichissement progressif du document annexé au projet de loi de finances (dit jaune), relatif aux *"relations financières avec la Communauté européenne"* et la publication du rapport d'information de M. François d'Aubert, au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur *"la France et le budget de l'Europe"* ; l'information du Parlement s'est considérablement améliorée. Le Sénat a en quelque sorte *"perdu son avance"*, mais la démocratie y a gagné. C'était là le véritable enjeu et il faut s'en féliciter.

Comment tenter de faire oeuvre utile et de s'inscrire dans un débat plus que jamais indispensable ? Sans renoncer à un examen d'ensemble à travers notamment une *"lecture nationale"* des crédits communautaires, votre rapporteur vous propose cette année de mettre l'accent sur quelques points précis, touchant au financement de la Communauté, notamment aux droits de douane.

I - LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

A. L'ANALYSE COMMUNAUTAIRE DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE

1. Le budget communautaire

Le prélèvement inscrit dans le projet de loi de finances pour 1994 est calculé sur la base de l'avant projet de budget (APB) qui a été présenté par la Commission le 28 avril 1993.

L'avant projet de budget se monte à 73 milliards d'écus -490 milliards de francs- en crédits d'engagement, soit + 5,95 % par rapport à 1993, et 70 milliards d'écus -470 milliards de francs- en crédits de paiements, soit + 6,95 % par rapport à 1993.

Cette évolution du budget pour importante qu'elle soit, est toutefois conforme tant au *"taux maximum d'augmentation"* prévu par le Traité de Rome (article 203), qui détermine la progression des dépenses non obligatoires, qu'aux perspectives financières décidées au sommet d'Edimbourg du 12 décembre 1992.

Les évolutions sont les suitantes :

TABLEAU N° 1
Evolution du budget de l'Union européenne
(Présentation Commission des Communautés)

(crédits d'engagement - millions d'écus)

	CE 1993 Budget	CE 1994 APB	Part dans le total 1991	Variation 1994/1993
Feoga garantie	34.052	36.465	49,8	+ 7,09 %
Actions structurelles	22.178	23.176	31,7	+ 4,5 %
Politiques internes	4.108	4.243	5,8	+ 3,3 %
Actions extérieures	4.110	4.174	5,7	+ 1,55 %
Administration	3.401	3.579	4,9	+ 5,24 %
Réserve	1.209	1.530	2,1	+ 26,5 %
Total	69.058	73.167	100 %	+ 5,95 %
Total crédits d'engagement *(milliards de francs)*	*(462,7)*	*(490,2)*		
Total crédits de paiement	65.522	70.099	100 %	+ 6,98 %
Total crédits de paiement *(milliards de francs)*	*(439)*	*(469,7)*		

Conversion : 1 écu = 6,70 F.

2. Le financement du budget par les Etats-membres

La part de la France dans le financement de la Communauté est de 19,3 % en 1994, contre 18,6 % en 1993. Il s'agit là du jeu purement mécanique du calcul des différentes assiettes.

A l'exception de l'Allemagne, dont la part dans le financement du budget communautaire augmente régulièrement, pour atteindre cette année plus de 30 % et sous réserve des oscillations annuelles, les parts relatives de chaque Etat-membre dans le financement du budget communautaire sont relativement stables sur une moyenne période.

TABLEAU N° 2
Part relative de chaque Etat-membre dans le financement du budget communautaire

(en %)

	1990	1991	1992 *(1)*	1993 *(2)*	1994 *(3)*	Moyenne 1990-1994
Belgique	4,3	4,3	4	3,9	3,9	4,1
Danemark	1,9	2	1,8	1,9	2	1,9
Allemagne	25,0	29,1	30,2	28,7	30,4	28,7
Grèce	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4
Espagne	8,9	8,7	8,6	8,7	8,1	8,6
France	**19,5**	**20,1**	**18,7**	**18,6**	**19,3**	**19,3**
Irlande	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Italie	14,7	16,5	14,7	15,8	14,2	15,2
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Pays-Bas	6,3	6,7	6,3	6,3	6,3	6,3
Portugal	1,2	1,4	1,5	1,6	1,6	1,4
Royaume-Uni	15,8	9,0	11,9	12,1	11,6	12,1

(1) Compte de gestion
(2) Budget voté 1993
(3) APB 1994.

Source : questionnaire budgétaire

En revanche, sur le long terme, des modifications importantes peuvent être relevées. Les trois principaux contributeurs de la Communauté financent plus de 60 % du budget total. La répartition interne des financements s'est modifiée très sensiblement avec une forte montée de l'importance de l'Allemagne, une stabilisation de la part de la France et une diminution corrélative du Royaume-Uni. **Pour chacun des trois Etats considérés, ce découplage ne peut pas ne pas avoir de conséquences politiques à long terme.** L'Allemagne est désormais, et de loin , le premier contributeur du budget communautaire : **l'Allemagne finance désormais le budget européen presque autant que la France et le Royaume-Uni réunis.**

3. Structure des prélèvements

La structure des prélèvements confirme le déclin des *"véritables ressources propres"* qui résultent des politiques communes (prélèvements de la politique agricole, et tarif extérieur commun), et l'appel croissant aux *"autres ressources propres"* qui sont plutôt des prélèvements sur la richesse nationale (TVA et 4ème ressource PNB).

Cette évolution, là encore, ne peut pas ne pas avoir d'effet à long terme, et votre rapporteur croit nécessaire d'insister sur ce lent glissement du financement du budget européen, qui est de moins en moins assuré par des ressources véritablement communautaires, et de plus en plus relayé par les financements des Etats membres (voir ci-après).

TABLEAU N° 3
Structure des recettes communautaires

Type de recettes	1993		1994		Evolution 1994/1993
	Montant	%	Montant	%	
Prélèvements agricoles	2.239,6	3,4	2.039,0	2,9	- 8,9 %
Droits de douane	13.118,3	20,0	12.619,4	18,0	- 3,8 %
Taxe sur la valeur ajoutée	35.677,1	54,5	35.850,5	51,1	+ 0,4 %
Ressource complémentaire PNB .	14.029,9	21,4	19.088,6	27,3	+ 36 %
Divers	457,7	0,7	501,4	0,7	+ 9,6 %
Total	**65.522,6**	**100**	**70.098,9**	**100**	**+ 7 %**

Source : APB 1994.

B. ANALYSE NATIONALE DU PRELEVEMENT SUR RECETTES

1. L'évolution du prélèvement

Le prélèvement au profit des Communautés européennes pour 1994 est de 90,8 milliards de francs, soit une augmentation de 7,32 milliards de francs (+ 8,7 %) par rapport aux prévisions initiales de 1993, et une augmentation de 16,4 % par rapport aux évaluations révisées.

En effet, l'écart entre prévisions initiales et dépenses définitives est fréquent, et parfois important. En 1993, l'écart provient de la baisse de la recette TVA affectée au budget communautaire, du gain de change lié à la parité franc/écu et du non appel de la réserve monétaire.

TABLEAU N° 4
Evaluation du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes

(millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Prévision (P.L.F.) ...	64.492	63.500	70.750	84.250	83.480	90.800
Réalisation	61.212	56.132	74.723	72.613	78.000	
Ecart	- 3.280	- 7.368	+ 3.973	- 11.637	- 5.480	

En 1994, 80 % de cette hausse, soit 5,9 milliards provient de la progression du budget communautaire.

Les 20 % restant s'expliquent par des facteurs exogènes. Il s'agit d'une part, de l'évolution de la part de la France dans le financement du budget communautaire (de 18,6 % à 19,3 %). Cette augmentation résulte d'un simple calcul mécanique de recettes propres anticipées pour 1994 (TVA et PNB). Elle entraîne une augmentation de la part française de près de 2,9 milliards de francs. D'autre part, l'ajustement des parités monétaires par rapport aux estimations des parités faites en 1992 représente une économie de 1,5 milliard de francs.

2. L'évaluation du prélèvement

TABLEAU N° 5
Importance relative des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des Communautés européennes

Comparaison avec les recettes	Comparaison avec les dépenses	Comparaison avec le solde budgétaire
- Le prélèvement C.E.E. représente : 6,2 % des recettes fiscales brutes de l'Etat ; 30,6 % de l'I.R.P.P. ; 71,6 % de l'impôt sur les sociétés.	- Le prélèvement CEE est équivalent au 4e budget de l'Etat (6e rang en 1989), devant le budget de l'intérieur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; - Le prélèvement CEE représente 6,3 % du budget général.	- Le prélèvement CEE est égal à 30 % du déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale.

• La structure des prélèvements

La structure des prélèvements est variable selon les années dans la mesure où la 4ème ressource calculée sur le P.N.B., chargée de solder la différence entre les dépenses et les recettes est éminemment variable selon le montant de la dépense finale, affectée par plusieurs facteurs (voir ci-après). L'évolution est donnée dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU N° 6

Structure en France des prélèvements sur recettes au profit des Communautés européennes

(millions de francs et pourcentage)

	1990		1991		1992		1993		1994		Moyenne 1990/1994 (en %)
	MF	%	MF	%	MF	%	MF	%	MF	%	
Droits de douane .	10.326	18,4	11.145	14,9	11.400	14,8	12.800	15,3	11.863	13,1	15,3
Prélèvements agricoles*	1.884	3,4	2.463	3,3	2.180	2,8	2.066	2,5	1.990	2,2	2,8
T.V.A.	43.687	77,8	51.380	63,8	50.000	65,0	51.142	61,3	51.185	56,8	65,9
4ème ressource PNB	225	0,4	9.735	13	13.420	17,4	17.472	20,9	25.362	27,9	16
Total	56.132	100,0	74.724	100,0	77.000	100,0	83.480	100,0	90.800	100,0	100,0

** y compris cotisation à la production de sucre*

Source : projets de loi de finances, Commission des finances du Sénat.

• "Prélèvement sur recettes" et "contribution française"

Le prélèvement sur recettes est la composante principale mais pas exclusive de la contribution française aux Communautés européennes. Sans même parler de *"retours"*, c'est-à-dire des versements des Communautés en France, de nombreux facteurs viennent s'ajouter ou se soustraire au prélèvement sur recettes, notamment les crédits du Fonds européen de développement (FED- financés directement sur le budget général).

Participation française aux dépenses communautaires

	PLF 1993	PLF 1994
a. prélèvements sur recettes	83.480	90.800
b. remboursement des frais de perception	15.851	1.505
c. prélèvement net (a - b)	81.895	89.295
d. versements directs	4.128 (1)	2.400 (2)
(remboursements de dépenses irrégulières, contribution C.E.C.A. et crédits du Fonds européen de développement au budget des charges communes		
Total contribution (c + d)	± 86.000	± 91.700

(1) *Résultat 1991*
(2) *Résultat 1992*

3. Analyse économique et budgétaire du prélèvement communautaire

a) La France supporte à travers le budget communautaire une double charge pour plusieurs politiques

TABLEAU N° 7
Répartition des dépenses *(1)*

Rubriques	Répartition du budget CEE en millions d'écus (2)	Répartion du budget en pourcentage	Clef de répartition appliquée au prélèvement français (en millions de francs)
Feoga garantie	37.465	53,5 %	48.579
Autres dépenses agricoles	2.905	4,15 %	3.763
Pêche	1.022	1,5 %	1.363
Politique régionale	11.935	17,0 %	15.436
Politique sociale	5.819	8,3 %	7.536
Recherche	2.401	3,4 %	3.088
Actions diverses	1.260	1,8 %	1.635
Coopération pays tiers	3.394	4,85 %	4.405
Fonctionnement	3.896	5,5 %	4.995
Total	**70.098**	**100,0 %**	**90.800**

(1) Les rubriques CEE sont retraitées afin de s'approcher de la classification budgétaire nationale.
(2) Source : Commission des Communautés A.P.B. 1994 - crédits de paiement - chiffres arrondis

b) Le relais communautaire doit désormais être intégré dans l'analyse budgétaire nationale

La contribution française à certaines politiques communautaires -agriculture, politique régionale- est supérieure à la dépense nationale correspondante. Pour toutes les politiques financées par la CEE, l'augmentation des dépenses communautaires est supérieure à l'augmentation des dépenses nationales correspondantes.

TABLEAU N° 8
Comparaison des contributions à certaines politiques, par la voie nationale, et par la voie communautaire

(en milliers de francs)

	Contribution française aux principales politiques communautaires *(A)*			Dépenses nationales correspondantes *(B)*			A/B 1994
	1990	1994	1994/1990	1990	1994	1994/1990	
Dépenses agricoles .	40.640	52.342	+ 28,8 %	37.543	46.883	+ 24,8 %	1,11 fois
Politique régionale .	7.112	15.436	+ 117 %	1.993	2.300	+ 15 %	6,7 fois
Politique sociale ...	5.016	7.536	+ 50 %	75.153	82.598	+ 9,9 %	9,1 %
Recherche	2.286	3.088	+ 35 %	24.156	27.917	+ 15,5 %	11 %

II - LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE

A. COMPARAISONS EUROPEENNES

1. Evolution des dépenses

TABLEAU N° 9
Part de la France dans les dépenses communautaires

En millions d'Ecus	1987	1988	1989	1990	1991
(1) Paiements annuels aux Etats membres	30.812,0	36.129,1	35.659,7	37.277,5	53.796
(2) Part de la France dans le versement aux Etats-membres .	21,9 %	20,2 %	15,9 %	16,9 %	15,2 %
(3) Versements à la France . en millions d'écus ..... . en millions de francs	6.744,3 46.736	7.314,6 51.421	5.676,5 40.076	6.284,6 43.426	8.152,5 56.823

Source : Cour des comptes des Communautés européennes

Conversion : 1 écu = 1987 : 6,93 F ; 1988 : 7,03 F ; 1989 : 7,02 F ; 1990 : 6,91 F ; 1991 : 6,97 F.

2. Le solde

a) *Observation de méthode : les limites de l'approche en termes de "retours"*

Il convient d'être très prudent dans l'appréciation des soldes :

① L'Europe n'est pas un SIVOM. La recherche d'un strict équilibre dans les flux financiers entre la Communauté et les Etats membres n'a pas de signification technique, économique, politique.

② L'appréciation des soldes est donnée à titre d'information, et ne justifie nullement l'application d'une quelconque théorie de juste retour.

③ L'appréciation des soldes est néanmoins utile pour faire apparaître que les Etats se trouvent dans une position très inégale (l'Allemagne est un très gros contributeur net) et que des retours positifs ne sont pas réservés aux pays les plus pauvres de la Communauté.

④ L'appréciation des soldes financiers est également utile pour apprécier la contribution budgétaire réelle de notre pays à la Communauté. Ainsi, en 1991, la Communauté n'a pas *"coûté"* 74,7 milliards de francs (chiffre définitif des prélèvements sur recettes), mais, au plus, entre 17 et 20 milliards de francs selon les modes de calcul, représentant la différence entre les prélèvements affectés aux Communautés européennes et les paiements communautaires en France.

TABLEAU N° 10
Evolution du solde français

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1° Source : *Cour des comptes des Communautés*						
Solde net *(milliards de francs)*	**- 4,06**	**- 12,54**	**- 20,71**	**- 12,47**	**- 17,07**	
2° Source : *France : balance des paiements*						
Solde net *(milliards de francs)*	**- 6,98**	**- 13,76**	**- 22,5**	**- 15,74**	**- 20,45**	**- 13,7**

Source : Projet de loi de finances 1994, document annexe (jaune), relations financières avec la CEE.

b) *Comparaisons internationales*

La France est dans une position moyenne par rapport aux autres pays de la Communauté. En volume, le Royaume-Uni, et surtout la R.F.A., sont également des pays contributeurs nets vis-à-vis de la Communauté.

TABLEAU N° 11

	PIB par habitant 1991 (CEE = 100)		Solde des flux financiers Etat membre - CEE (*) 1991 (flux équilibré = 100)	
	Inférieur à la moyenne communautaire	Supérieur à la moyenne communautaire	Flux positif	Flux négatif
Belgique		103,7	119	
Danemark		132,8	133	
Allemagne (RFA)		129,2		43
Grèce	36,8		484	
Espagne	70,9		150	
France		112,6		77
Irlande	65,9		621	
Italie		102,5		84
Luxembourg		129,6	247	
Pays-Bas		102,1		85
Portugal	43,5		313	
Royaume-Uni	80,9			85

(*) Pour 100 écus versés à la Communauté, un Etat membre a reçu x écus.

Source : PIB : Commission des Communautés

Flux : Cour des comptes des Communautés ; traitement Commission des finances du Sénat.

TABLEAU N° 12
Position financière des Etats membres

(en millions d'Ecus courants)

Années	Belgique	Danemark	RFA	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni
1987	717	+299	- 4 843	+ 1.537	+ 276	- 586	+ 1.100	+ 65	- 61	+ 524	+ 390	- 2.606
1988	- 995	+ 330	- 6.107	+ 1.492	+ 1.334	- 1.781	+ 1.159	+ 279	- 67	+ 1.150	+ 515	- 2.070
1989	- 1.124	+ 174	- 6 531	+ 2.030	+ 1.376	- 2.946	+ 1.341	- 1.429	- 65	+ 1.129	+ 655	- 3.354
1990	- 774	+ 423	- 5.550	+ 2.471	+ 1.712	- 1.805	+ 1.892	- 417	- 60	+ 368	+ 601	- 3.387
1991	+ 417	+ 346	- 8 797	+ 2.926	+ 2.295	- 2.450	+ 2.357	- 1.389	+ 160	- 540	+ 1.516	- 667
Total 1989-1991	- 1.481	+ 943	- 20.878	+ 7.427	+ 5.383	- 7.201	+ 5.520	- 3.235	+ 35	+ 957	+ 2.772	- 7.408

Source : Cour des comptes des Communautés européennes ; traitement Commission des finances du Sénat.

Nota : position financière = paiements annuels de la Communauté aux Etats membres (retours) - ressources prélevées surles Etats (prélèvements).

Contribution nette en trois ans (1989-1991)

- France :	50	milliards de francs
- Royaume-Uni :	51,3	milliards de francs
- R.F.A. :	145	milliards de francs

(Nota : conversion moyenne : 1 écu = 6,95 F en moyenne annuelle sur 3 ans)

B. LES DEPENSES DES COMMUNAUTES EN FRANCE

TABLEAU N° 13
Répartition des dépenses communautaires

(millions de francs)

	Montant	%
Feoga garantie	44.139	77,7 %
Feoga orientation	2.529	4,4 %
Pêche	22	0,1 %
Fonds régional	2.253	4,0 %
Fonds social	3.579	6,3 %
Remboursement aux Etats	440	0,7 %
Autres	3.860	6,8 %
Total	**56.823**	**100 %**

Pour de nombreux budgets, l'impact des crédits communautaires est important voire considérable.

Ainsi, pour l'agriculture, la France donne plus à l'agriculture européenne, et reçoit plus des Communautés européennes, qu'elle consacre à sa propre agriculture.

TABLEAU N° 14

(millions de francs)

Dépenses françaises pour l'agriculture européenne 1991	46.328
Budget français de l'agriculture 1991	38.419
Dépenses des Communautés pour l 'agriculture française 1991 ..	46.668

Chaque rapporteur spécial peut, s'il le veut, procéder à cette mesure. Les comparaisons sont souvent édifiantes.

Pour les départements d'outre-mer, les crédits communautaires tous crédits confondus (crédit de l'objectif 1, 3 et 4) sont sensiblement égaux aux seuls crédits du budget des D.O.M.-T.O.M. affectés aux départements d'outre-mer.

Pour le ministère des Affaires étrangères, les crédits communautaires consacrés à l'action internationale de la Communauté sont de 28 milliards de francs. Compte tenu de la part de la France dans le budget européen, la France consacre 5,3 milliards de francs à l'action internationale de la Communauté, soit un montant supérieur aux seuls crédits d'intervention du budget des Affaires étrangères.

L'importance des crédits communautaires pour les régions est encore plus grande : l'enveloppe des crédits communautaires pour la période 1989-1993 a été de 45 milliards de francs, soit une somme comparable aux engagements de l'Etat contractualisés dans les contrats de plan Etat-région. Neuf régions ont reçu sur cette période des crédits européens supérieurs à 1 milliard de francs.

DEUXIEME PARTIE :

REFLEXIONS SUR LE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTE

A. LE GLISSEMENT PROGRESSIF DES FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES

1. la fiction juridique du financement autonome de la communauté

a) Les dispositions juridiques

Le *"budget de la Communauté est intégralement financé par des ressources propres"*. Il s'agit, rappelons-le, d'un système unique au monde, qui consacre une sorte de "fédéralisme budgétaire" et confirme la volonté de donner à la Communauté une véritable autonomie financière,c'est-à-dire un financement indépendant des Etats membres. Ce système est, par conséquent, fondamentalement différent de toutes les autres formes de financement d'organisations internationales, qui sont financées par des "contributions nationales" qui figurent au sein du budget général parmi les dépenses de l'Etat.

Art. 201 du Traité de Rome	Décision du Conseil du 21 août 1970 (*)	Décision du Conseil du 24 juin 1988	Art 201 du Traité de Maastricht
La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.	(organise le financement par des ressources propres traditionnelles et une ressource complémentaire assise sur la TVA)	(crée une 4è ressource calculée sur le PNB)	*"le budget de la Communauté est intégralement financé par des ressources propres"*

(*) Nota : cette décision a été abrogée par la décision du Conseil du 7 mai 1985 qui fixe le taux d'appel de la T.V.A. à 1,4 %.

Ce caractère insolite se manifeste dans la présentation même des recettes communautaires qui ne sont pas des *"dépenses de l'Etat"*, mais un *"prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes"*.

Ces ressources propres sont constituées de trois ressources distinctes : - les ressources qui résultent de politiques communes :

. droits de douane ;

. prélèvements agricoles (taxes sur échanges agricoles avec les pays non membres) ;

. droits prévus dans le cadre de l'organisation des marchés du sucre.

- une ressource assise sur la TVA ;

- une ressource complémentaire, calculée par solde contreles dépenses à financer et les autres recettes, assise sur le PNB.

b) La réalité politique : fausses ressources communautaires ou vraies ressources nationales ?

Ce débat avait été lancé l'année dernière, lorsqu'il apparut clairement que les Parlements nationaux, notamment le Parlement français, ne pouvaient se satisfaire ni d'un dessaisissement de leurs prérogatives traditionnelles, ni d'une absence de contrôle sur les finances communautaires.

Deux orientations se sont alors dégagées :

- le prélèvement communautaire, bien que ressource propre de la Communauté, est aussi et avant tout un prélèvement national : *"les ressources restent recettes de l'Etat national et sont affectées, par décision de l'Etat, année après année, au budget communautaire"* ; 'déclaration de M. Lamasoure, alors député à l'Assemblée nationale et député au Parlement eropéen).

- la reconnaissance du caractère hybride des ressources communautaires. Il y a d'une part des ressources "authentiquement communautaires", qui résultent de politiques communes : c'est le cas des différents prélèvements agricoles, et des droits de douane. Dans ces deux ressources, il y a transfert de pouvoir et transfert de souveraineté fiscale au profit des Communautés européennes, puisque le pouvoir de légiférer appartient à la Communauté).

Il y a d'autre part des *"fausses ressources propres"*, qui sont directement prélevées sur les agents économiques, sur la richesse nationale et les impôts d'Etat, qui ne sont pas autre chose que des *"contributions nationales déguisées"*. C'est le cas de la ressource T.V.A. et, surtout, de la quatrième ressource calculée sur le P.N.B. Dans ce cas, il y a mise à disposition et affectation de recettes nationales.

La commission des finances du Sénat avait tiré les conséquences de cette analyse en 1992. Quatre initiatives avaient été prises.

1ère proposition : un vote spécifique sur la ressource P.N.B.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission avait estimé que la 4ème ressource propre basée sur le P.N.B. et calculée par solde entre les dépenses à financer et les autres ressources disponibles, devait avoir un régime spécifique.

2ème proposition : le débat sur l'avant-projet de budget

Sur proposition de son président, la commission avait également estimé que *«pour être réellement efficace et donner à ce contrôle une pleine signification, l'intervention du Parlement national doit intervenir entre l'adoption de l'avant-projet de budget par la Commission et l'adoption d'un projet de budget par le Conseil. Le Parlement doit intervenir sur ce point avant la fin de la seconde session ordinaire».*

3ème proposition : la sortie des droits de douane des prélèvements communautaires

La commission des finances s'était également interrogée sur l'opportunité *«de maintenir les droits de douane parmi les prélèvements sur les recettes de l'Etat»* puisque l'Etat n'intervient que pour ordre, ou pour le compte dela Communauté.

4ème proposition : responsabiliser la Communauté, en affirmant son rôle dans la fixation des *"ressources propres authentiques"* : soit en percevant d'autres impôts (consommation, revenus, patrimoine), soit, pour être plus réaliste, en réfléchissant à une nouvelle approche des droits de douane.

Chacune de ces propositions reste d'actualité.

Il convient de préciser la dernière d'entre elles, la plus technique et la plus méconnue.

o

c) La réalité économique : la lente abdication des compétences communautaires

La Communauté dispose de deux types de ressources propres : les ressources propres authentiques, qui résultent de compétences communautaires et les prélèvements sur la richesse des Etats. La Communauté n'a cessé de diminuer ses vraies ressources propres, celles dont elle a seule la responsabilité, en compensant cette perte de recettes par un appel toujours croissant aux prélèvements nationaux (T.V.A. et P.N.B.).

Le tableau de la répartition des financements est sur ce point particulièrement édifiant.

La part des droits de douane dans le financement de la Communauté est passé de 50 % en 1975 à 30 % en 1985, 25 % en 1987, 20 % en 1993, 18 % en 1994 (voir ci-après).

TABLEAU N° 15
Evolution du financement de la Communauté

(en %)

	1975	1980	1985	1987	1990	1991	1992	1993	1994
"Ressources propres authentiques"	58,5	48,1	37,4	33,7	26,1	24,8	22,2	23,4	20,9
dont prélèvements agricoles	(9,2)	(12,2)	(7,8)	(8,7)	(4)	(4,4)	(3,3)	(3,4)	(2,9)
dont droits de douane	(49,3)	(35,9)	(29,6)	(25)	(22,1)	(20,4)	(18,9)	(20)	(18)
T.V.A.		44,2	54,2	65,6	59,1	53,8	58	54,5	51,1
4ème ressource					0,2	13,2	13,9	21,4	27,2
autres	41,5	7,7	8,4	0,7	14,6	8,1	5,8	0,7	0,7
Total	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**100 %**

B. LES DROITS DE DOUANE DANS LA COMMUNAUTE

1. Une ressource de moins en moins utilisée

a) Le cadre juridique

La fixation des droits de douane

Les droits de douane résultent de l'application du tarif douanier commun, fixé par des règlements communautaires pris normalement par le Conseil à la majorité qualifiée, conformément aux articles 28 et 113 du Traité de Rome (en pratique, ces règlements sont pris par la Commission agissant alors par délégation du Conseil).

Soit 54 voix favorables sur un total de 76 réparties selon la pondération suivante :

Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie	10 × 4 =	40
Espagne	8	8
Belgique, Grèce, Pays-Bas, Portugal	5 × 4 =	20
Danemark, Irlande	3 × 2 =	6
Luxembourg	2	2
Total		**76**

Les règles de vote permettent la constitution de *"minorités de blocage"*, lorsqu'au moins trois Etats totalisent 23 voix.

L'article 28 permet à la Communauté de procéder à des modifications autonomes du tarif douanier commun. Les modifications peuvent également résulter des négociations tarifaires sur la base de l'article 113 du Traité.

Les droits de douane ont historiquement constitué la première ressource propre de la Communauté. Droits de douane stricto sensu et prélèvements agricoles sur les importations ont longtemps assuré plus de la moitié du financement de la Communauté, jusqu'à la mise enplace de la ressource complémentaire assise sur la T.V.A. (1979).

L'article 201 du Traité de Rome, qui prévoit la mise en place des ressources propres, mentionne expressément les recettes de tarif douanier commun. Le droit dérivé est plus précis encore puisque le relèvement des droits de l'instauration de nouveaux droits sur les échanges est non seulement possible mais même expressément prévu.

Les décisions du Conseil des Communautés européennes des 21 avril 1970 (instituant les ressources propres), 7 mai 1985 (fixant le taux d'appel dela T.V.A. à 1,4 %), et 24 juin 1988 (créant la 4ème ressource assise sur le P.N.B.) contiennent, toutes, des dispositions claires à cet effet : *"constituent des ressources propres les droits actuels ou droits à établir sur les échanges avec les pays non membres."*

Cette latitude est toutefois entravée par les règles de négociation des droits de douane, notamment la règle de consolidation qui a pour effet de geler les droits abaissés à la suite de négociations en dissuadant les Etats de les relever. Les concessions tarifaires sont consolidées et ne peuvent être modifiées pendant une période de trois ans, sauf jeu des clauses de sauvegarde. Pour la C.E.E., la consolidation porte sur la quasi totalité des produits industriels.

> *Exemple :* Le Conseil des Communautés européennes a décidé en 1985 de porter de 8 % à 14 % les droits de douane sur les magnétoscopes. En contrepartie, il a réduit de 17 % à 14 % les droits sur les semi-conducteurs et supprimé complètement les droits sur les calculatrices électroniques, les récepteurs de radio portatifs,les lecteurs de cassettes portatifs et les radio réveils.

b) Le cadre économique : une évolution déconnectée des importations

Les droits de douane n'ont pas suivi l'évolution des échanges commerciaux. Malgré trois élargissements successifs depuis 1980, le montant total des droits perçus restent pratiquement à un niveau constant en écus constants.

TABLEAU N° 16
Evolution des droits de douane dans la Communauté

(millions d'écus)

	1980 (1)	1985 (2)	1987	1990	1991	1992	1993	1994
Ecus courants ...	5.906	8.310	8.936	10.285	11.476	11.292	13.119	12.619
Au prix 1993 (3) ...	11.103	11.219	11.358	11.447	12.310	11.496	13.119	12.193

(1) Communauté à 9
(2) Communauté à 10
(3) La correction retenue correspond au déflateur choisi pour la croissance en volume du budget communautaire dans le "vade mecum budgétaire 1993"
1980 : 1,88 1985 : 1,35 1987 : 1,27 1990 : 1,113
1991 : 1,057 1992 : 1,018 1993 : 1 1994 : 0,966

c) Le cadre financier : l'effacement progressif des droits de douane dans le financement de la Communauté

La part des droits de douane dans le financement de la Communauté est passé de 50 % en 1975 à 30 % en 1985, 25 % en 1987, 20 % en 1993, 18 % en 1994 (voir détails au tableau n° 15).

Cette situation est par conséquent paradoxale : plus les échanges progressent, moins les ressources sont élevées ; plus le potentiel des ressources propres est important, et plus les prélèvements sur les Etats sont lourds.

En d'autres termes, la Communauté engage des dépenses mais laisse leur financement aux Etats, en laissant à ces derniers le soin de gérer l'impopularité des recettes.

Ce partage, qui part d'une interprétation contestable de la subsidiarité, ne paraît pas raisonnable.

2. Une ressource de plus en plus complexe à appréhender

La connaissance des droits de douane suppose de distinguer trois éléments :

- la tarification proprement dite ;
- les volumes et quantités auxquels elle s'applique ;
- le réseau d'accords préférentiels qui intervient pour modifier les deux éléments précédents.

Il existe entre les trois, un lien indissociable. Les régimes préférentiels sont si nombreux et si complexes que la tarification de droit commun est en réalité purement théorique, et que le régime des échanges commerciaux est devenu au cours des années, une juxtaposition de dérogations.

a) La tarification, enjeu des négociations commerciales

• **La tarification.** C'est la partie la plus visible et la plus classique des dispositifs de régulation des importations. Il y a en Europe 9.608 *"positions ou lignes tarifaires"*. Toute marchandise, produite dans n'importe quel pays du monde et exportée en Europe, rentre dans une de ces positions tarifaires.

En Europe, les droits qui s'appliquent aux produits s'échelonnent entre 0 et 65 %. La hiérarchie des droits n'obéit a priori à aucune logique particulière, et résulte pour l'essentiel de négociations commerciales multilatérales (Dillon Round, 1961-1962 ; Kennedy Round, 1963-1967 ; Tokyo Round, 1973-1978 ; Uruguay Round, 1986-1993).

Exemple : Droits CEE en matière agricole (sélection)

Thon	22 %	Raisin	22 %	Champignons	23 %
Sardines	23 %	Abricots	25 %	Fruits confits	25 %
		Groseilles	26 %	Confitures	25 à 30 %
		Miel	27 %	Fruits en conserve	20 à 32 %

• *Enjeu des négociations commerciales : "Moyennes" et "pics" tarifaires.* La *"moyenne"* des droits doit être précisée.

TABLEAU N° 17

	C.E.E.	Etats-Unis	Japon
Moyenne arithmétique	6,4	6,3	6
Moyenne pondérée (en fonction du volume d'importation)	4,2	3,9	3,5
Moyenne réelle après prise en compte des accords préférentiels .	2,5	3,8	3

La moyenne arithmétique : un indicateur trompeur :

- le taux moyen européen est élevé, mais il y a très peu de taux élevés.

- les taux moyens américain et asiatique sont plus faibles, mais ils comportent un très grand nombre de pics tarifaires : ces pics sont plus élevés et plus nombreux que les pics européens.

Les enjeux du G.A.T.T. consistent, d'une part, à baisser le niveau moyen des droits, voire à supprimer les droits (approche dite du *"double zéro"*), d'autre part, à réduire le nombre et le niveau des pics tarifaires (baisse de 30 % à 50 % selon les produits).

- surtout, il faut prendre en compte la réalité des droits perçus, compte tenu des volumes d'importation et des accords préférentiels.

Objectifs de la négociation du désarmement tarifaire de l'Uruguay Round

Suite à la conférence du G7 à Tokyo, des mandats de négociation, (au nombre de 4), ont été fixés (dans le domaine industriel) avec les objectifs suivants :

① L'élimination des mesures tarifaires et non tarifaires dans les secteurs suivants :

- pharmaceutique ;
- équipements pour la construction ;
- équipements médicaux ;
- acier repris sur l'accord multilatéral sur l'acier ;
- meubles ;
- bière ;
- spiritueux ;
- biens d'équipement.

Objectif à atteindre : double 0 = droit = 0 %.

② Chimie :

Un certain nombre de produits chimiques ont été identifiés afin de procéder à une baisse sensible des droits, dans certains cas, proches de 0 %.

③ "Pics tarifaires" :

Pour les droits de douane supérieurs à 15 %, l'objectif à atteindre est fixé à 50 % de réduction du droit actuel.

④ Autres démantèlements tarifaires :

Concerne tous les autres produits non-repris précédemment et pour lesquels l'objectif à atteindre est une réduction de 30 %.

Il convient de souligner que l'ensemble des produits sensibles français se situe dans ce mandat précis (ex : textiles, semi-conducteurs).

Aussi, la France se trouve-t-elle devant la nécessité de hiérarchiser les produits en fonction de leur degré de sensibilité, afin de conserver dans la mesure dupossible un droit proche de celui pratique actuellement et d'admettre le démantèlement total de droits de douane sur les autres produits jugés moins sensibles.

Bien que représentant un exercice difficile, la négociation globale peut se révéler plus adaptée dans la recherche du maintien de certaines protections ciblées que la négociation produit par produit.

b) Les éléments non tarifaires et les accords préférentiels commerciaux

Tarifications et restrictions quantitatives sont souvent indissociables : la tarification s'applique à partir d'un certain volume d'importation. Lorsque l'importation est inférieure à un certain volume (contingentement), elle prénètre dans la Communauté soit à droit nul, soit à droit réduit.

Cette situation passablement complexe est rendue quasi inextricable avec la prise en compte d'un réseau d'accords commerciaux multilatéraux ou bilatéraux.

Trois types d'accords peuvent être distingués :

- *Les accords généraux du G.A.T.T.* Ils prennent la forme de contingents tarifaires, applicables à tous les pays tiers àl'importation dans la C.E.E., sans conditions d'origine (exemples : *"12.000 tonnes d'oignons secs, 34.000 tonnes de harengs", "15.402.905 francs de tissus en soie tissés main"...*).

- *Les accords d'association* qui se traduisent par des abaissements ou des exonérations de droits de douane selon le couple *Pays/produits".*

- *Le système des préférences généralisées.* Il consiste à accorder sans contrepartie des avantages tarifaires aux pays en développement (droits réduits ou droits nuls). Selon les intérêts des industries de la Communauté, ce système comporte des limites dans le cadre des contingents. Ce système est en vigueur depuis 1970.

Tarifications, contingentements et accords préférentiels s'enchevêtrent et forment un réseau de dispositions fort peu pénétrable. Ainsi, lorsque ce volume est atteint, l'importation est alors passible du droit normal (plafond tarifaire) ou est même interdite (contingent tarifaire). Ainsi, malgré la fixation d'un tarif extérieur commun unique, l'importation d'un produit -ou plus exactement l'importation marginale- peut donc être taxée à trois taux différents : à droit nul, à droit réduit, à droit normal.

Exemple : la tomate marocaine

- Droit normal pour les tomates (tarif n° 0702.00.10) : 11 %
- Accord C.E.E.-Maroc : droit réduit de 4,4 %
- Préférence tarifaire C.E.E.-Maroc : contingent à droit nul de 92.811 tonnes
- Préférence tarifaire France-Maroc : contingent tarifaire bilatéral à droit nul (cumulable avec le premier) de 120.000 tonnes.

Nota : ce contingent bilatéral est en cours de renégociation, car incompatible avec les règles du marché unique.

Ainsi, pour un même produit, importé dans la C.E.E., il y a donc quatre droits différents, 0 % si la tomate est marocaine dans la limite de 92.811 tonnes, 0 % dans la limite de 212.811 tonnes si la tomate est marocaine et importée en France, 4,4 % si la tomate est marocaine et dépasse son quota, 11 % si la tomate est non marocaine...

3. Une ressource révélatrice de contradictions

a) Un manque de cohésion sur la plan international

Il est à peine exagéré de dire que les droits de douane sont parfois considérés, par certains Etats membres, comme un sujet sur lequel on fait silence, par pudeur à l'égard des pays en voie de développement, ou par crainte à l'égard des plus forts.

Lorsque le principal partenaire commercial de la Communauté menace d'imposer ou impose des surtaxes à l'importation de 100 %, lorsqu'un autre partenaire commercial multiplie les barrières non tarifaires pour protéger son propre marché, les uns et les autres n'ont pas tant de scrupules.

Derrière cette question, se profile le partage en Europe entre ceux qui croient aux vertus du libre échange intégral, et qui prônent **exclusivement** une adaptation des économies à la compétitivité (type Standort Deuschtland), et ceux pour qui ces mesures internes doivent être **couplées** avec des mesures de régulation (politique commerciale), dans la mesure où une partie de la population, se trouve particulièrement exposée aux effets des *"concurrences excessives"* et risque de se marginaliser. Le risque de rupture entre ce qu'un économiste américain appelle les *"manipulateurs de symboles" et les "producteurs routiniers"* ne saurait se creuser sans danger grave pour la cohésion sociale.

Le partage culturel, entre les différents Etats de la Communauté, a sa traduction internationale dans l'attitude à l'égard des pays tiers.

• Une révision d'accords commerciaux dépassés

Les produits en provenance de pays tiers peuvent bénéficier, dans la Communauté, de régimes tarifaires préférentiels.

Or, depuis la signature de ces accords et l'adoption de ces dispositions, un certain nombre de pays ont connu un développement considérable. Ainsi, parmi les dix principaux bénéficiaires du S.P.G., deux pays (Singapour, Hong Kong) ont un revenu supérieur, voire largement supérieur à certains Etats de la Communauté.

TABLEAU N° 18
Les dix principaux bénéficiaires du S.P.G. dans la Communauté
(le chiffre indiqué est le PNB par habitant en 1991 exprimé en dollars)

Chine	Inde	Brésil	Thaïlande	Pologne	Indonésie	Singapour	Malaisie	Hongrie	Hong Kong
370	330	2.940	1.570	1.790	610	14.210	2.520	2.720	13.430

Pour mémoire : Portugal : 5.930, Grèce : 6.240, Irlande : 11.120, Espagne : 12.450.

Source : Commission des Communautés européennes - Banque mondiale, commission des finances du Sénat.

Votre rapporteur considère qu'il serait opportun de revoir la liste des pays bénéficiant du Système de préférence généralisée pour le réserver aux seuls pays en développement qui en ont réellement besoin.

Des clivages importants ne peuvent pas manquer de se produire, entre pays de la Communauté, sur ce sujet (cas de Hong-Kong, notamment)

b) Un manque de cohérence à l'intérieur de la Communauté

L'analyse rapide des droits de douane, débouche sur un triple constat :

- il n'y a pas, en pratique, de droits de douane sans contrôle des quantités importées, et de l'origine des produits ;

- il n'y a pas de contrôle des volumes sans connaissance précise des flux, ni harmonisation des pratiques douanières dans les douze Etats membres ;

- il n'y a pas de politique commerciale communautaire sans une forte volonté politique et sans rupture radicale avec les pratiques douanières individuelles actuelles.

Malgré cet impératif, qui semble même relever du simple bon sens, la situation actuelle se caractérise par une suspicion généralisée, née de pratiques individuelles contestables et de procédures de règlement inadaptées.

Le premier problème, juridique, est celui de l'interprétation de la règle de droit.

L'application des droits de douane et des mesures de politique commerciale -mesures de contrôle du commerce extérieur et droits andidumping- dépend de **l'espèce tarifaire**, de **l'origine** et de la **valeur** des produits importés. Il importe donc que ces trois notions soient interprétées de manière uniforme par tous les Etats membres.

Cela n'est pas le cas aujourd'hui. Les procédures destinées à régler le problème d'interprétation sont longues : la procédure *"amiable"* de consultation exige l'accord unanime des délégations, et la procédure du règlement d'application est rarement sollicitée.

Le second problème pratique, est celui de l'application de la règle de droit.

Une fois décidée, avec toutes les modulations et exceptions qu'il convient (voir ci-dessus), la tarification est-elle appliquée ?

Les contrôles de la Commission et de la Cour des comptes de la Communauté s'ajoutent normalement aux contrôles nationaux pour s'assurer du bon recouvrement des ressources propres. Les résultats de ces contrôles semblent pour le moins inégaux.

Les rapports successifs de la Cour des comptes des Communautés européennes sont dans l'ensemble sévères, *"parfois systématiques dans la transmission des relevés (...), les retards, les contrôles mal organisés et trop ponctels, ne permettent pas de vérifier l'exactitude des comptes de chaque Etat", "entrepôts fictifs", "déclarations acceptées sans facture", "contexte très libéral fondé sur la valeur transactionnelle du produit importé".*

Ces pratiques ne peuvent qu'engendrer des détournements de trafic vers les Etats membres adoptant l'interprétation et la pratique les plus libérales (le risque avait été évoqué avec l'installation -ou plutôt la non installation d'appareils de détection des drogues dans les différents ports de la Communauté).

Une telle situation, une telle dérive, fait naître une suspicion généralisée particulièrement nuisible à l'ensemble de la collectivité.

c) Un manque de clairvoyance et d'anticipation

La réglementation douanière, se trouvera vite *"balayée"* par deux évolutions commerciales -l'origine exacte des produits importés- et technologique -la dématérialisation des échanges.

• *L'origine exacte des produits échangés*

Plus le produit est complexe, plus le nombre des intervenants est important, et plus l'internationalisation est facilitée. Ce phénomène s'est amplifié, d'une part, par la généralisation des sous-traitances ; d'autre part, par une volonté délibérée d'effacer l'origine des productions afin de tourner d'éventuelles restrictions. Un certain nombre de pays bénéficient de régimes préférentiels permettant de faire entrer une quantité déterminée de marchandises en exemption de droits ou avec des droits minorés. Lorsque le quota national est épuisé, les importations suivent le régime de droit commun.

Pour éviter ces pénalités, le pays *"hors quota"* cherche donc un intermédiaire qui n'a pas encore épuisé le sien, afin de bénéficier de son propre système préférentiel.

Tout système de quota génère ce type de risque (la Communauté européenne est d'ailleurs particulièrement vigilante pour s'assurer du respect individuel des quotas laitiers qui se prêteraient, eux aussi, sans ces contrôles, à une *"bourse aux quotas"*), mais ces manipulations, qui ne sont pas autre chose que des fraudes sur l'origine des produits, pourrait atteindre dans les échanges commerciaux internationaux des proportions inquiétantes.

Selon une récente information de presse, une *«agence de Hong Kong aurait créé une bourse électronique des origines, qui gère automatiquement les détournements d'exportations vers les pays les plus perméables»*.

• *Dépasser le cadre des droits de douane actuels et engager une réflexion au niveau communautaire sur l'appréhension des flux immatériels*

L'économie moderne se mondialise et devient immatérielle. Or, la douane, les douaniers, n'appréhendent aujourd'hui que les flux tangibles.

Les conséquences fiscales de l'évolution technologique dépassent naturellement le seul cadre douanier, puisque nos systèmes actuels de prélèvements obligatoires exercent une discrimination.

Dans le cas du télétravail, les charges varient selon la localisation des opérateurs qui créent la valeur ajoutée. Si ceux-ci sont domiciliés en France, le prix de revient subira tous les prélèvements, alors que si les opérateurs sont domiciliés en Malaisie ou en Inde, les mêmes prestations seront exonérées des contraintes françaises. L'avantage fiscal s'additionne à l'avantage en termes de coût du travail, et rend la compétition impossible. Le processus de délocalisation est alors en place.

Le télétravail, et plus globalement les prestations immatérielles, dans leur dimension internationale posent très concrètement le problème du financement futur des collectivités publiques.

De nouvelles approches de la fiscalité paraissent nécessaires.

Les obstacles juridiques et techniques doivent être pris en considération, mais on peut observer que *«le traitement des données et la fourniture d'informations sont d'ores et déjà imposées à la T.V.A.»*. Ce qui est possible en matière de T.V.A. sur les prestations importées l'est nécessairement en matière douanière.

L'évolution technologique rend nécessaire une révolution juridique, fiscale et douanière.

CONCLUSION

Il ne peut y avoir de politique commerciale sans connaissance précise des flux d'importation et tant qu'une même règle sera interprétée et appliquée de douze façons différentes dans les douze Etats membres. La surenchère fiscale a son exact pendant en matière douanière. Le problème ne vient pas seulement des *"retards systématiques de déclaration* ou de *"droits non recouvrés"*, qui l'un et l'autre sont suivis et dénoncés par la Cour des comptes des Communautés européennes mais plutôt d'un mode de fonctionnement ou des *"cultures douanières"* des différents Etats membres.

Une telle situation, une telle dérive, fait naître une suspicion généralisée particulièrement nuisible à l'ensemble de la collectivité.

Ou les douanes nationales appliquent de la même façon les mêmes règles, ou les douanes nationales doivent céder le pas à une douane communautaire. Si le seul moyen d'appliquer, ou de créer une politique commerciale communautaire est d'instituer une douane unique (avec des agents des douze Etats capables d'intervenir dans chacun des Etats), la Communauté doit franchir ce pas.

La Communauté aujourd'hui, ne peut plus vivre sur des ambiguïtés.

Modifications apportées par l'Assemblée nationale aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994

(en millions de francs)

BUDGETS	MONTANT
Affaires étrangères	+ 1,2
Affaires sociales, santé et ville	
• Affaires sociales et santé	+ 53,7
• Ville	+ 4,7
Agriculture et pêche	+ 10,7
Anciens combattants et victimes de guerre	+ 4,8
Charges communes	- 53,5
Commerce et artisanat	+ 14,3
Culture	+ 30,1
DOM-TOM	+ 12,0
Education nationale	+ 16,1
Enseignement supérieur et recherche	+ 43,3
Environnement	+ 11,8
Transports-Routes	+ 8,1
Tourisme	+ 29,7
Mer	+ 12,3
Industrie	+ 3,8
Intérieur	+ 147,1
Aménagement du territoire	+ 18,6
Jeunesse et sports	+ 35,4
Justice	+ 2,8
Logement	+ 1 006,2
Services généraux du Premier ministre	+ 29,4
Services financiers	+ 2,9
Travail, emploi, formation professionnelle	+ 3,5
Défense	+ 0,3
TOTAL	**+ 1 449,6**