

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, 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, Jacques Baudot, 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. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
OBSERVATIONS	5
 I. - BUDGETS CIVILS 	
A. - Budget général	
<i>Affaires étrangères (Rapporteur spécial : M. Jacques Chaumont)</i>	21
<i>Affaires sociales, santé et ville :</i>	
I - <i>Affaires sociales et santé (Rapporteur spécial : M. Jacques Oudin)</i>	27
II - <i>Ville (Rapporteur spécial : M. Philippe Marini)</i>	35
<i>Anciens combattants et victimes de guerre (Rapporteur spécial : M. Jacques Baudot)</i>	41
<i>Agriculture et pêche (Rapporteur spécial : M. Roland du Luart)</i>	47
<i>Commerce et artisanat (Rapporteur spécial : M. René Ballayer)</i>	55
<i>Communication :</i>	
<i>Communication audiovisuelle (Rapporteur spécial : M. Jean Cluzel)</i>	61
<i>Presse (Rapporteur spécial : M. Jean Cluzel)</i>	69
<i>Coopération (Rapporteur spécial : M. Michel Charasse)</i>	77
<i>Culture (Rapporteur spécial : M. Camille Cabana)</i>	85
<i>Départements et territoires d'outre-mer (Rapporteur spécial : M. Henri Goetschy)</i>	91
<i>Economie et finances :</i>	
I - <i>Charges communes (Rapporteur spécial : M. Claude Belot)</i>	97
II - <i>Services financiers (Rapporteur spécial : M. Gérard Miquel)</i>	103
<i>Education nationale - enseignement scolaire (Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard Delong)</i>	109
<i>Enseignement supérieur et recherche :</i>	
I - <i>Enseignement supérieur (Rapporteur spécial : M. Jean Clouet)</i> ..	115
II - <i>Recherche (Rapporteur spécial : M. Jacques Valade)</i>	123
<i>Environnement (Rapporteur spécial : M. Philippe Adnot)</i>	129

Equipement, transports et tourisme :

I - Urbanisme et services communs (<i>Rapporteur spécial : M. Henri Collard</i>)	137
II - Transports :	
1. Transports terrestres (<i>Rapporteur spécial : M. Auguste Cazalet</i>)	141
2. Routes (<i>Rapporteur spécial : M. Paul Loridant</i>)	147
3. Sécurité routière (<i>Rapporteur spécial : M. Paul Loridant</i>)	147
4. Transport aérien (<i>Rapporteur spécial : M. Ernest Cartigny</i>)	153
5. Météorologie (<i>Rapporteur spécial : M. Ernest Cartigny</i>)	153
III - Tourisme (<i>Rapporteur spécial : M. Pierre Croze</i>)	157
IV - Mer :	
1. Marine marchande (<i>Rapporteur spécial : M. René Régnault</i>)	163
2. Ports maritimes (<i>Rapporteur spécial : M. Tony Larue</i>)	171
Industrie et Postes et télécommunications (<i>Rapporteur spécial : M. Bernard Barbier</i>)	177
Commerce extérieur (<i>Rapporteur spécial : Mme Maryse Bergé-Lavigne</i>)	183
Intérieur et aménagement du territoire :	
I - Intérieur :	
• Administration centrale et sécurité intérieure (<i>Rapporteur spécial : M. Paul Girod</i>)	189
• Administration territoriale et décentralisation (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Mossion</i>)	195
II - Aménagement du territoire (<i>Rapporteur spécial : M. Jacques Sourdille</i>)	201
Jeunesse et sports (<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Masseret</i>)	207
Justice (<i>Rapporteur spécial : M. Alain Lambert</i>)	215
Logement (<i>Rapporteur spécial : M. Henri Collard</i>)	225
Rapatriés (<i>Rapporteur spécial : M. Henri Torre</i>)	231
Services du Premier ministre :	
I - Services généraux (<i>Rapporteur spécial : M. Maurice Couve de Murville</i>)	237
• Fonction publique (<i>Rapporteur spécial : René Trégouët</i>)	243
II - Secrétariat général de la défense nationale (<i>Rapporteur spécial : M. Louis Perrein</i>)	251
III - Conseil économique et social (<i>Rapporteur spécial : Mme Paulette Fost</i>)	259
IV - Plan (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Moreigne</i>)	265
Travail, emploi, formation professionnelle (<i>Rapporteur spécial : M. Emmanuel Hamel</i>)	271

B. - Budgets annexes

Aviation civile (<i>Rapporteur spécial : M. Ernest Cartigny</i>)	283
Journaux officiels (<i>Rapporteur spécial : Mme Paulette Fost</i>)	287
Ordre de la légion d'honneur et Ordre de la Libération (<i>Rapporteur spécial : M. Louis Perrein</i>)	293
Monnaies et médailles (<i>Rapporteur spécial : M. Michel Sergent</i>)	299
Prestations sociales agricoles (<i>Rapporteur spécial : M. Roland du Luart</i>) ..	305

II. - DEFENSE

I - Exposé d'ensemble et dépenses en capital (<i>Rapporteur spécial : M. Maurice Blin</i>)	311
II - Dépenses ordinaires (<i>Rapporteur spécial : M. François Trucy</i>)	317

III. - AUTRES DISPOSITIONS

Comptes spéciaux du Trésor (<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Marini</i>)	321
ANNEXE : - Décisions de la commission des finances	331
Modifications apportées par l'Assemblée nationale aux crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994	335

OBSERVATIONS

Le présent recueil rassemble les documents de présentation synthétique des fascicules budgétaires ainsi que les principales observations des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Il est destiné à offrir une vision d'ensemble des dépenses du budget de l'Etat.

Trois séries de contraintes s'exercent sur les charges de l'Etat en 1995 :

- une première obligation, inédite, qui naît de l'application de la loi du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques,

- une deuxième obligation, également nouvelle, qui résulte de l'adoption, déjà réalisée ou à venir de lois de programme sectorielles,

- une troisième contrainte, traditionnelle, qui est celle du poids de la structure du budget.

Dans ce cadre, la progression des dépenses ordinaires reste limitée en 1995, l'ensemble des dépenses faisant l'objet d'un réel effort d'économie.

I - DES CONTRAINTES FORTES

A. LA LOI D'ORIENTATION QUINQUENNALE DU 24 JANVIER 1994 RELATIVE À LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES

La projection quinquennale associée à la loi d'orientation relative à la maîtrise de finances publiques concrétise les contraintes s'imposant, de 1994 à 1998, aux charges de l'Etat, compte tenu de l'objectif de réduction programmée de la part du déficit budgétaire dans le produit intérieur brut et d'une hypothèse de progression modérée des recettes.

Projection pluriannuelle du budget de l'Etat

(Les années 1995 à 1998 sont en milliards de francs 1995, l'année 1994 est en milliards de francs 1994)	LFI 94	PLF 1995	Evolution en valeur	1996	Evolution en volume	1997	Evolution en volume	1998	Evolution en volume
Charge nette de la dette	191,8	199	+ 3,7 %	206,6	+ 3,8 %	214,2	+ 3,7 %	219,4	+ 2,4 %
Autres charges	1.263,7	1.284,3	+ 1,6 %	1.276,7	- 0,6 %	1.269,1	- 0,6 %	1.263,9	- 0,4 %
Total des charges nettes	1.455,5	1.483,3	+ 1,9 %	1.483,3	0 %	1.483,3	0 %	1.483,3	0 %
Total des recettes nettes	1.154,2	1.208,7	+ 4,7 %	1.242,6	+ 2,8 %	1.277,4	+ 2,8 %	1.311,2	+ 2,6 %
SOLDE GENERAL	- 301,5 ⁷	- 274,6		- 240,7		- 205,9		- 172,1	
SOLDE EN % DU PIB		- 3,55 %		- 3,0 %		- 2,5 %		- 2,0 %	

Selon la loi d'orientation, l'ensemble des charges de l'Etat devrait ainsi progresser de 1,9 % en valeur en 1995, ce qui correspond à une stagnation en volume.

B. LOIS DE PROGRAMME ET DE PROGRAMMATION

Par ailleurs, 1995 constitue la première -parfois la deuxième- année d'application de plusieurs lois de programme sectorielles déjà adoptées ou en cours d'examen par le Parlement :

- loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993 ;
- loi du 31 décembre 1993 relative au patrimoine monumental ;
- loi du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire ;
- projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité ;
- projet de loi de programme sur la justice.

Le budget 1995 traduit ces engagements de la manière suivante :

Loi d'orientation, de programme ou de programmation	Engagements théoriques pour 1995.	Engagements tenus en 1995.
Loi quinquennale sur l'emploi du 20 décembre 1993	17,5 milliards de francs pour la compensation des allègements de cotisations sur les bas salaires.	17,5 milliards de francs inscrits au titre IV du budget des charges communes.
Loi du 31 décembre 1993 relative au patrimoine monumental	1,572 milliards de francs en autorisations de programme pour des opérations d'entretien et restauration du patrimoine.	1,545 milliards de francs en autorisations de programme.
Loi du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire	100,916 milliards de francs en crédits de paiement pour l'équipement des forces armées (francs 1994), soit 102,83 milliards de francs en 1995.	102,429 milliards de francs en crédits de paiement (y compris reports et fond de concours comme le prévoit la loi de programmation).
Projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité	2.833 millions de francs (dépenses ordinaires + autorisations de programme).	Non identifié en dépenses ordinaires Couvert en AP avec le collectif attendu en 1994 (1.306 millions de francs sur 1.340 attendus)
Projet de loi de programme sur la justice	1.620 millions de francs en autorisations de programme. 1.152 emplois.	1.605 millions de francs en autorisations de programme. 800 emplois *.

* Les créations d'emplois pour la justice connaîtront une montée en charge progressive entre 1995 et 1999.

C. UNE CONTRAINTE TRADITIONNELLE : LA STRUCTURE DU BUDGET

Sur un total de dépenses de 1 485,25 milliards de francs en 1995, les marges de manoeuvre budgétaires sont en fait restreintes, du fait du poids des charges "inévitables".

On peut définir ces charges comme les dépenses que l'Etat est obligé d'assumer, qu'il s'agisse d'engagements de sa part (charge de la dette, pensions...) ou bien de charges directement liées à l'évolution économique et sociale du pays (revenu minimum d'insertion, mesures de la politique de l'emploi...).

Un ordre de grandeur peut être donné du poids de ces charges inéluctables en ajoutant les dépenses suivantes :

Nature des dépenses	LFI/1995 (en milliards de francs)	95/94 en %	% des dépenses du budget général
(Titre I) Charge nette de la dette publique	207,5	+ 3,8	13,9
(Titre III) Dépenses de personnel	542,41	3,22	36,52
(Titre IV) Interventions publiques			
Aides à l'enseignement privé	34,63	+ 5,7	2,33
Aides au logement	33,83	0	2,28
Subventions aux entreprises d'intérêt national	32,76	- 3,3	2,2
Subventions aux régimes sociaux	30,98	- 21,9	2,08
Aides aux handicapés	28,68	+ 4,9	1,93
Pensions des anciens combattants	21,7	- 1,22	1,46
Revenu minimum d'insertion	19,29	+ 12	1,28
Allocation aux adultes handicapés	18,74	3,42	1,26
Dotations générales de décentralisation	15,79	+ 1,9	1,06

Les dépenses ordinaires incompressibles atteignent donc (avec cette définition minimale) 986,3 milliards de francs, soit 66 % du budget général. Si l'on y ajoute les dépenses pour l'emploi, dont on imagine mal la diminution dans le contexte actuel, soit 101,13 milliards de francs (hors handicapés), le total de ces dépenses est alors de 1 087,43 milliards de francs, soit plus de 73 % du budget général.

A ces charges s'ajoutent les moyens de fonctionnement des services, soit 92,14 milliards de francs (6,2 % du budget), dont le redéploiement ne peut être que progressif : 80 % des dépenses du budget apparaissent ainsi très largement inéluctables...

*

* *

Dans ce cadre de contraintes, le supplément des dépenses de l'Etat en 1995 reste un peu inférieur à 30 milliards de francs.

Cette progression différentielle résulte de trois mouvements différents : les dépenses ordinaires -civiles et militaires- s'alourdissent de 36,5 milliards de francs ; les dépenses en capital diminuent légèrement (- 3,1 milliards de francs) et la charge nette suscitée par les comptes spéciaux se contracte de façon importante, revenant de 19,2 milliards de francs en 1994 à 15,6 milliards dans le projet de budget pour 1995.

Ce dernier mouvement traduit l'impact budgétaire des modifications envisagées à l'article 9 du projet de loi de finances dans le dispositif de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

II - PRIORITES ET ECONOMIES

A. UNE PROGRESSION LIMITÉE DES DÉPENSES ORDINAIRES, UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES EN CAPITAL

Les différents titres du budget évoluent en 1995 de la manière suivante :

Nature des dépenses	1995 en milliards de francs	Evolution 95/94	
		en milliards de francs	en %
Titre I Dette publique (hors recettes et dépenses et recettes d'ordre)	207,5	+ 7,6	+ 3,8
Titre II - Pouvoirs publics	3,96	+ 0,13	+ 3,4
Titre III - Moyens des services (civils et militaires)	660,24	+ 18,12	+ 2,82
Titre IV - Interventions publiques	417,06	+ 10,64	+ 2,61
Dépenses ordinaires	1 288,76	+ 36,49	+ 2,9
Titre V - Investissements de l'Etat (civils et militaires)	110,49	- 1,3	- 1,1
Titre VI - Subventions d'investissement (civiles et militaires)	70,40	- 1,83	- 2,5
Dépenses en capital	180,89	- 3,13	- 1,7
Total budget général	1 469,65	+ 33,36	+ 2,3
Charge des comptes spéciaux	15,6	- 3,6	- 18,7
Total général	1 485,25	+ 29,76	+ 2

(A l'issue de la deuxième délibération de l'Assemblée nationale intervenue le 17 novembre 1994, les charges ont été augmentées de 1,5 milliard de francs, portant ainsi de 1,9 à 2 % le taux de progression des dépenses).

Titre I : + 7,6 milliards de francs

Pour la première fois depuis 1988, on observe une véritable **décélération de la croissance de la charge de la dette** : celle-ci atteignait + 20,3 % en 1994. Ce ralentissement est dû à la réduction du volume des émissions effectuées en 1994 par rapport à 1993, au bénéfice de la baisse des taux sur le renouvellement du stock de dette effectué en 1994, au faible niveau des taux cours prévu pour 1995, à la poursuite de la baisse des charges de la dette non négociable, en partie due à la diminution de la charge suscitée par la créance TVA née à la suite de la suppression de la règle du décalage d'un mois.

Titre II : + 0,13 milliard de francs.

Titre III : + 18,12 milliards de francs

Les charges de personnel progressent de 3,2 % et atteignent 542,42 milliards de francs.

• **Le solde des créations et suppressions d'emplois est négatif : - 1 022, soit 7 456 suppressions (dont 5 484 à la défense) et 6 434 créations (dont 2 539 pour l'enseignement et 1 227 pour la défense)**

• **Le coût de l'accord de revalorisation salariale du 9 octobre 1993 est de 14 milliards de francs.**

• **Le coût des accords de revalorisation catégorielle (Jospin, Durafour) est de 3,7 milliards de francs.**

• **En contrepartie, 6,7 milliards de francs de charges de majorations de pensions sont transférés hors du budget général sur le Fonds de solidarité vieillesse.**

Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement courant des administrations d'Etat évoluent de façon extrêmement modérée (+ 2 %) pour atteindre 44 milliards de francs.

Titre IV : + 10,64 milliards de francs

Cette progression des dépenses d'intervention, limitée à 2,61 %, résulte notamment des mouvements suivants :

+ 10,66 milliards de francs pour la politique de l'emploi,

+ 2,53 milliards de francs pour la lutte contre l'exclusion,

+ 1,78 milliard de francs pour les handicapés,

+ 0,25 milliard de francs pour l'agriculture,

+ 0,21 milliard de francs pour le logement,

+ 0,14 milliard de francs pour la lutte contre les fléaux sociaux,

- 8,68 milliards de francs pour les subventions aux régimes sociaux, liés à l'augmentation de la part de TVA alimentant le budget annexe des prestations sociales agricoles.

Evolution du titre IV en 1995

Titre IV Interventions publiques (en milliards de francs)	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution 95/94	Part en % des dépenses totales du budget général	
				1994	1995
Total 4,5,8, et 7èmes parties du titre IV dont :	295,05	303,88	2,99	20,3	20,46
Agriculture (hors bonifications, BAPSA et enseignement)	12,99	13,24	1,92	0,89	0,89
Travail-Emploi (hors handicapés) dont :	90,47	101,13	11,78	6,22	6,81
Mesures pour l'emploi en faveur des jeunes (apprentissage + qualification + insertion des jeunes)	5,88	6,52	10,88	0,40	0,44
	6,74	7,32	8,81	0,46	0,49
	12,62	13,84	9,87	0,87	0,93
Divers formation professionnelle	14,66	14,93	1,84	1,01	1,01
Mesures en faveur des chômeurs de longue durée (programme CLD et CES emplois consolidés)	7,93	9,06	14,25	0,55	0,81
	9,43	12,47	32,24	0,65	0,84
	17,36	21,53	24,02	1,19	1,45
Incitations au retrait d'activité (préretraites)	14,64	14,19	-3,07	1,01	0,96
Indemnisation du travail (UNEDIC)	17,60	14,16	-19,55	1,21	0,95
Aides diverses à l'emploi :					
- abattement famille	9,00	17,5	94,44	0,82	1,18
- actions pour la promotion de l'emploi	2,18	2,36	8,26	0,15	0,16
- aides au reclassement et divers	2,40	2,62	9,17	0,17	0,18
Logement					
Bonifications logement (PEL)	7,88	7,44	-5,58	0,54	0,50
Aides à la personne	25,54	28,39	3,33	1,76	1,78
Taxe foncier bâti (exonérations)	1,51	1,31	-13,21	0,10	0,09
Subventions aux entreprises d'intérêt national					
- Charbonnages de France	6,49	4,49	-30,82	0,45	0,30
- SNCF	20,34	20,8	2,24	1,40	1,40
- RATP subventions pour réduction de tarifs transports	7,04	7,47	6,05	0,48	0,50
Pensions des anciens combattants	21,97	21,7	-1,22	1,51	1,43
Lutte contre l'exclusion sociale					
RMI	18,57	19	14,69	1,14	1,26
	0,64	0,74	16,49	0,04	0,05
Action en faveur des handicapés					
AAH	18,12	18,74	3,42	1,25	1,28
Reclassement des travailleurs handicapés	4,31	4,65	7,89	0,30	0,31
Centre d'aide par le travail	4,89	5,29	8,18	0,34	0,36
Lutte contre les fléaux sociaux					
SIDA	0,27	0,29	7,41	0,02	0,02
Drogue	0,72	0,83	15,28	0,05	0,06
Alcoolisme et tabagisme	0,17	0,18	5,88	0,01	0,01
Subventions aux régimes spéciaux de sécurité sociale					
BAPSA	18,67	9,13	-51,10	1,28	0,61
Caisse des mines	2,56	2,08	-18,69	0,18	0,14
ENIM	3,91	4,58	17,14	0,27	0,31
SNCF (retraites)	14,05	14,89	4,56	0,97	0,99
SEITA	0,47	0,5	6,38	0,03	0,03
Divers					
Transport de presse	1,90	1,9	0,00	0,13	0,13
Exonérations de redevance TV	1,24	1,49	20,14	0,09	0,10
Bonifications industrielles	9,25	9,79	5,82	0,64	0,66
PEP	3,18	4,22	32,70	0,22	0,28

Titre V (investissements exécutés par l'Etat):

- 1,52 milliard de francs.

Titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat):

- 1,97 milliard de francs.

Ces réductions de crédits d'équipement résultent d'évolutions très contrastées, retracées ci-dessous :

DEPENSES EN CAPITAL

Titre V Investissements exécutés par l'Etat (en milliards de francs)	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution 95/94	Part en % des dépenses totales du budget général	
				1994	1995
Routes : voirie nationale	4,93	4,27	-13,48	0,34	0,29
Programmes aéronautiques civils	2,05	1,87	-18,49	0,14	0,11
Culture : équipement culturel et social	1,45	1,48	2,29	0,10	0,10
autres Titre V	9,39	8,88	-5,43	0,85	0,80
TOTAL TITRE V	17,82	18,30	-8,53	1,23	1,10

Titre VI Subventions d'investissements accordées par l'Etat	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution 95/94	Part en % des dépenses totales du budget général	
				1994	1995
Agriculture	1,73	1,74	0,58	0,12	0,12
Energie Mines	1,48	0,7	-52,05	0,10	0,05
<i>dont : CEA</i>	<i>0,78</i>	<i>0</i>	<i>-100,00</i>	<i>0,05</i>	<i>0,00</i>
Transports, communications et télécommunications	10,00	9,29	-7,10	0,89	0,83
<i>dont : CNES</i>	<i>7,80</i>	<i>7,24</i>	<i>-7,18</i>	<i>0,54</i>	<i>0,49</i>
<i>Transports terrestres</i>	<i>1,36</i>	<i>1,23</i>	<i>-9,33</i>	<i>0,09</i>	<i>0,08</i>
Entreprises industrielles et commerciales	2,84	2,07	-21,59	0,18	0,14
<i>dont industrie</i>	<i>1,84</i>	<i>1,6</i>	<i>-13,04</i>	<i>0,13</i>	<i>0,11</i>
Logement et urbanisme	15,27	14,48	-5,17	1,05	0,97
<i>dont : Construction et amélioration de l'habitat</i>	<i>11,08</i>	<i>10,78</i>	<i>-2,72</i>	<i>0,78</i>	<i>0,73</i>
<i>Réaménagement PAP</i>	<i>1,34</i>	<i>1,18</i>	<i>-11,94</i>	<i>0,09</i>	<i>0,08</i>
<i>Logement DOM TOM</i>	<i>0,78</i>	<i>0,57</i>	<i>-11,84</i>	<i>0,05</i>	<i>0,05</i>
Equipeement culturel et social	17,47	17,59	0,69	1,20	1,18
<i>Recherche industrielle et innovation</i>	<i>2,66</i>	<i>2,73</i>	<i>2,71</i>	<i>0,18</i>	<i>0,18</i>
<i>ANVAR</i>	<i>1,00</i>	<i>0,95</i>	<i>-5,00</i>	<i>0,07</i>	<i>0,06</i>
<i>Subvention aux organismes de recherche</i>	<i>5,15</i>	<i>5,38</i>	<i>4,47</i>	<i>0,35</i>	<i>0,38</i>
<i>Culture : équipement culturel et social</i>	<i>3,48</i>	<i>2,3</i>	<i>-16,23</i>	<i>0,24</i>	<i>0,20</i>
Equipements administratifs et divers	11,07	11,82	4,97	0,78	0,78
<i>dont : DGE des communes et des départements</i>	<i>5,58</i>	<i>5,95</i>	<i>4,79</i>	<i>0,38</i>	<i>0,39</i>
<i>DRES et DDEC</i>	<i>4,24</i>	<i>4,42</i>	<i>4,30</i>	<i>0,29</i>	<i>0,30</i>
Investissements hors de la métropole	11,55	11,83	1,55	0,80	0,80
<i>dont : Aide extérieure, AID, FED et autres fonds</i>	<i>8,23</i>	<i>8,03</i>	<i>-2,47</i>	<i>0,57</i>	<i>0,54</i>
<i>Fonds d'aide et de coopération</i>	<i>1,98</i>	<i>2,35</i>	<i>18,87</i>	<i>0,14</i>	<i>0,16</i>
TOTAL TITRE VI	71,29	69,32	-2,78	4,90	4,87

B. L'EFFORT D'ÉCONOMIE EN 1995

1. Un cadrage strict

• Insistant sur le caractère inédit de l'obligation de réduction du déficit, la **lettre de cadrage budgétaire**, adressée par le premier ministre à l'ensemble des membres du gouvernement au mois de mars 1994, imposait des normes strictes de progression -ou de réductions- de dépenses, afin de réduire de 1,6 % les dépenses autres que la charge de la dette et les mesures salariales déjà décidées pour 1995.

A cette fin :

- 1,5 % des emplois devaient être mis en réserve,

- Les dépenses de fonctionnement hors rémunérations devaient être diminuées de 8 %.

- Les dépenses d'intervention devaient être revues systématiquement, par "adaptation" des dispositions résultant d'engagements de l'État, et réduction d'au moins 15 % des autres interventions.

- Les crédits d'équipement devaient être justifiés au premier franc, la détermination des services votés tenant compte de la consommation effective des crédits au cours des exercices antérieurs.

- Enfin, l'intervention des actions de l'État devait être revue au regard de celles de l'Union européenne et des collectivités locales.

2. Des résultats incontestables

Même, si plusieurs budgets ont échappé à l'application rigoureuse des normes de la lettre de cadrage, l'effort d'économie réalisé en 1995 est incontestable.

En 1995, le montant des économies s'élève à 35,4 milliards de francs, ainsi répartis :

- 2,9 milliards de francs pour les prélèvements sur recettes au titre des collectivités locales,
- 4,3 milliards de francs pour les autorisations de programme.
- **28,2 milliards de francs pour les dépenses ordinaires.**

Les économies sur les dépenses ordinaires comprennent notamment :

- l'abattement opéré sur l'ensemble des budgets au titre de la contribution aux économies générales de l'Etat qui permet une diminution des crédits de 1,2 milliard de francs,

- des réductions d'effectifs de 7 456 emplois qui permettent une économie de 0,7 milliard de francs,

- des économies spécifiques :

- une réduction de 5 milliards de francs (soit 50 % de la subvention à l'équilibre financier de l'UNEDIC), justifiée par le redressement de la situation des comptes de l'assurance chômage en 1994/1995,

- une réduction de dépenses de 6,7 milliards de francs des charges de pensions civiles et militaires de l'Etat, en raison des transferts de majorations de pensions opérés vers le fonds de solidarité vieillesse,

- le relèvement du ticket modérateur à la charge des employeurs qui bénéficient de personnels sous CES (2 283 millions de francs), la réduction de la contribution de l'Etat au financement du CIF, congé individuel de formation (450 millions de francs) et l'achèvement du programme PAQUE (540 millions de francs) (budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle),

- l'impact sur les crédits de la contribution des collecteurs du 1 % logement au financement des aides à la personne (1 000 millions de francs), de la révision du barème (1 500 millions de francs) et du renforcement des contrôles des bénéficiaires (500 millions de francs) (budget du logement),

- l'adoption de la prestation de référence BAPSA pour le calcul de la compensation démographique (2 476 millions de francs) et le démantèlement en 2 ans de la part française de la prime à la vache allaitante (256 millions de francs) (budget de l'agriculture),

- la réduction de la dotation d'entretien programmé des matériels de défense (856 millions de francs) et la réduction des effectifs en application de la loi de programmation militaire (63 millions de francs) (budget de la défense).

*

* *

**PRESENTATION SYNTHETIQUE DES CREDITS
ET PRINCIPALES OBSERVATIONS DES
RAPPORTEURS SPECIAUX**

I - BUDGETS CIVILS

A. BUDGET GÉNÉRAL

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Rapporteur spécial : M. Jacques CHAUMONT

Le budget des Affaires étrangères pour 1995 s'élève à 15,14 milliards de francs. La Cour des Comptes, en 1994, a publié une synthèse des contrôles qu'elle a effectués sur ce département au cours des quatre années précédentes. Ses conclusions critiques ne peuvent qu'inciter à accélérer les réformes entamées en 1993.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LES GRANDES MASSES BUDGETAIRES

1. Mesure d'ensemble

Le budget des Affaires étrangères s'élève à 15.143 millions de francs, soit une augmentation de 445 millions de francs (+ 3,02 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 1994. Compte tenu des annulations de crédits (322 millions de francs), l'augmentation est de 5,4 % par rapport aux crédits régulés. Encore cette somme ne représente-t-elle que 19,8 % de l'effort budgétaire total concourant à l'action extérieure de la France (prévision 1995).

Tableau 1**Budget des Affaires étrangères 1995****Présentation par nature de crédit**

Nature des crédits	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services :	6.863,9	7.096,2	+ 3,4 %
Titre IV - Interventions publiques:	7.469,4	77.677,1	+ 4,0 %
Total des dépenses ordinaires	14.331,9	14.683,3	+ 3,8 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	333,2	249,9	- 25,0 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	33,8	30	- 11,2 %
Total des CP	367,0	279,9	- 25,0 %
Total DO + CP	14.698,9	15.143,2	+ 3,0 %
TITRE V - AP	410,2	249,9	- 50,8 %
TITRE VI - AP	26,8	27	+ 0,7 %
Total AP	437,0	276,9	- 50,0 %

DO : dépenses ordinaires ; CP : crédits de paiement ; AP : autorisations de programme.

Tableau 2**Budget des Affaires étrangères 1995****Ventilation des crédits par action**

(millions de francs et %)

	Montant LFI 1994	Montant LFI 1995	Part dans le total 1995	Variation 1995/1994
 FONCTIONNEMENT :				
01 Administration centrale.....	1.296,8	1.283	8,5 %	- 0,5 %
02 Services à l'étranger.....	3.300,6	3.470,2	22,9 %	+ 5,1 %
Sous-total fonctionnement.....	6.597,4	4.753,2	31,4 %	+ 3,4 %
BUDGET D'INTERVENTIONS :				
03 Relations culturelles.....	5.104,3	5.310,5	35,0 %	+ 4,0 %
04 Actions de politique internationale	3.585,1	3.584,6	23,7 %	--
05 Assistance et solidarité.....	234,7	244,6	1,6 %	+ 4,2 %
06 Traitement et communication de l'information.....	307,3	284,3	1,9 %	- 7,5 %
07 Recherche.....	869,9	966	6,4 %	+ 11,0 %
Sous-total interventions.....	10.101,6	10.390	68,6 %	+ 2,8 %
TOTAL.....	14.699	15.143,2	100,0 %	+ 3,0 %

II - OBSERVATIONS SUR LES ACTIONS DU MINISTERE

A. L'ORGANISATION DE L'ACTION INTERNATIONALE

Si la dénonciation sur le nombre excessif des services intervenant dans le domaine international est permanente -et apparemment sans espoir-, votre rapporteur relève que, périodiquement, des observations critiques réapparaissent sur le partage géographique de l'action extérieure, en d'autres termes, sur le partage entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération. Le rapport Picq sur l'Etat en France et celui de la Cour des comptes, publiés en mai et octobre 1994 redonnent de l'actualité à cette idée : est-il justifié de maintenir un ministère des Affaires étrangères, et un ministère des Affaires africaines ?

1. L'éclatement des structures

Le constat est connu : le nombre excessif des intervenants affaiblit l'action extérieure de l'Etat. Pour M. Picq, *"le surcoût budgétaire lié à la juxtaposition des réseaux de l'Etat à l'étranger est loin d'être négligeable"*.

Pour répondre à cet handicap, les pouvoirs publics avaient décidé de créer une structure interministérielle afin de coordonner l'action en Europe centrale et orientale : la MICECO.

Pour la Cour des comptes, cette expérience est un échec *"la coexistence de cette structure parallèle avec les services du ministère des Affaires étrangères a abouti à un système de double commande pour toutes décisions, a suscité des conflits et souvent alourdi les procédures.(...) cette structure interministérielle avait fini par ne coordonner que les seules actions du ministère des Affaires étrangères"*.

2. La division "champ - hors champ", ministère de la Coopération - ministère des Affaires étrangères

Tant le rapport de la Cour des comptes que celui sur l' *"Etat en France"* ont sur ce sujet une vision particulièrement critique.

Rapport Picq <i>(extrait)</i>	Rapport de la Cour des comptes <i>octobre 1994 (extrait)</i>
<p><i>"Dans l'organisation actuelle, l'aide au développement est partagée entre trois ministères : le ministère de la Coopération pour les pays dits du "champ", le ministère des Affaires étrangères pour les pays "hors champ" et le ministère de l'Economie pour la gestion de l'essentiel des crédits. (...) Quant à la distinction "champ/hors champ", elle est source d'effets pervers : la France consacre autant de moyens à la coopération avec le Togo qu'avec l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Et ce n'est pas la conséquence d'un choix politique, mais un effet de l'inertie des structures et des procédures administratives".</i></p>	<p><i>"La séparation des rôles avec le ministère de la Coopération nuit à l'efficacité, comme la Cour a pu le constater pour la mise en oeuvre de la politique audiovisuelle extérieure, où chaque ministère a un champ d'intervention propre et finance les mêmes médias".</i></p>

B. LA GESTION DES CREDITS

1. Les annulations de crédit

Tous les observateurs sont unanimes pour déplorer la fréquence, pour ne pas dire l'habitude des annulations de crédits. Le rapport de la Cour des comptes et le *"rapport Picq"* sur l'Etat en France publiés en 1994 rejoignent les constats amers de la Commission, qui ne peut que déplorer à nouveau les nouvelles annulations intervenues en 1994.

2. Le rapport de la Cour des comptes

Ses observations portent notamment sur :

- les surprogrammations ;
- les dépenses de cabinet;
- les frais de déplacement ;
- les frais de réception et de voyages exceptionnels ;

La Cour, tout au long de son rapport, ironise sur la formation des hommes *"une tradition ancienne du ministère, le portant à ne pas s'intéresser suffisamment à la gestion administrative et financière.*

Ce constat sévère, né d'un découplage excessif entre la diplomatie et la gestion d'un Département, rend plus urgentes encore les réformes décidées en 1993 et une action délibérée pour améliorer la formation des hommes.

C. LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

Tableau 3

**Evolution des contributions internationales
dans le budget des Affaires étrangères**

(LFI en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995
Contributions obligatoires.....	2.335	2.755	2.778	3.273	3.460
Part dans le budget.....	17,5 %	19,5 %	18,7 %	22,3 %	22,85 %
Contributions bénévoles	545	645	696	600	552
Part dans le budget.....	4,1 %	4,5 %	4,7 %	4,1 %	3,65 %
Total contributions.....	2.878	3.400	3.474	3.873	4.012
Part dans le budget.....	21,9 %	24,1 %	23,4 %	26,4 %	26 %

D. LES ACTIONS EN DIRECTION DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

a) *L'enseignement français à l'étranger* : l'enveloppe globale consacrée à l'enseignement français à l'étranger -hors alliances françaises- représente 1.432 millions de francs, soit 9,5 % du budget total, en augmentation de 2,4 %. Cet enseignement est pour l'essentiel dispensé par l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (1.366 millions 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).

b) *L'assistance aux Français de l'étranger* : les crédits atteignent 123 millions de francs (soit + 6,5 % par rapport à 1993). C'est l'une des plus forte hausse du budget 1995, témoignant de l'attention croissante aux expatriés.

E. LES INTERVENTIONS INTERNATIONALES

a) *Mesure générale* : les crédits d'intervention de l'action culturelle -aide au développement, tous crédits confondus, se montent à 3,32 milliards de francs, soit 21,9 % du total, en augmentation de 5,1 % par rapport à la loi de finances initiale de 1994.

b) *La direction de la communication* reste une direction centrale dans le département avec un budget de 890 millions de francs en 1995.

c) *Les autres interventions de politique internationale* : des moyens d'interventions traditionnels tels que l'assistance militaire paraissent totalement délaissés, malgré la nécessité impérieuse de réorienter les actions du département (notamment vers les pays d'Europe centrale et orientale). Le seuil critique risque d'être franchi (les moyens ont diminué de moitié depuis 1988).

F. OBSERVATIONS GENERALES : LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET L'UNION EUROPEENNES

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

Les dépenses internationales de la Communauté se montent à près de 32 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 5,9 milliards de francs en 1995, soit 39 % du budget des Affaires étrangères et une fois et demi les crédits d'intervention du ministère.

AFFAIRES SOCIALES, SANTÉ ET VILLE

I - AFFAIRES SOCIALES ET SANTÉ

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

I - PRESENTATION DES CREDITS

Le budget des Affaires sociales et de la santé pour 1995 s'élève à 60,914 milliards de francs, soit une augmentation de 6,08 % par rapport au budget voté de 1994 (57,422 milliards de francs).

(en millions de francs)	Budget voté de 1994	LFI pour 1995	Evolution 1994-1995 en %
Titre III Moyens des services	5.220,6	5.403,8	3,51
Titre IV Interventions publiques	51.175,4	54.460,9	6,42
Total Dépenses Ordinaires	56.396	59.864,7	6,15
Titre V Investissements exécutés par l'Etat CP	91,9	77,2	- 16,00
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat CP	934,7	972,5	4,04
Total des dépenses en capital	1.026,6	1.049,7	2,25
TOTAL général (do + cp)	57.422,6	60.914,4	6,08
Titre V - AP	88	91,7	4,20
Titre VI - AP	1.098,4	978	- 10,96
Total AP	1 186,4	1 069,7	- 9,8

Pour prendre l'exacte mesure de l'effort consenti en faveur des Affaires sociales et de la santé, il convient de rappeler les majorations de crédits déjà intervenues pendant l'exercice en cours.

Les décrets d'avances des 30 mars et 29 septembre 1994 ont ouvert un total de 329 millions de francs de crédits supplémentaires, principalement en faveur des dépenses d'aide

sociale obligatoire, des dispositifs de lutte contre le SIDA, et des programmes d'action sociale de l'Etat. En contrepartie, des annulations de crédits ont été réparties sur l'ensemble des autres dotations du budget des Affaires sociales et de la santé, pour un montant total de 130,3 millions de francs. Soit un solde net positif de 198,7 millions de francs.

A. LES ACTIONS DANS LE DOMAINE SOCIAL

1. La lutte contre l'exclusion sociale

a) Les crédits consacrés à l'allocation du revenu minimum d'insertion augmentent de 14,7 % en 1995, pour atteindre 19 milliards de francs. Ils représentent à eux seuls 31,2 % du budget des Affaires sociales et de la santé.

b) Les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS) bénéficient d'une remise à niveau de leur subvention (+ 172 millions de francs) et de la création de 500 places nouvelles (+ 38,5 millions de francs), ce qui porte le montant des crédits qui leur sont consacrés (chapitre 46-23, article 22) à 2,130 milliards de francs, soit une hausse de 10,5 %.

2. L'aide aux personnes handicapées et aux personnes âgées

a) Les crédits relatifs à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sont portés à 18,739 milliards de francs, soit une hausse de 3,4 %. L'AAH représente à elle seule 30,8 % du budget des Affaires sociales et de la santé.

b) Les dotations allouées aux Centres d'aide par le travail (chapitre 46-23, article 70) progressent de 404 millions de francs (110 millions de francs destinés à la création de 2.000 places ; et 294 millions de francs d'ajustement aux besoins) pour atteindre 5,294 milliards de francs, soit une augmentation de 8,3 %.

c) Le programme de modernisation des hospices (chapitre 66-20, article 90) progresse de 24,3 % en crédits de

paiement (503,5 millions de francs) , mais diminue par ailleurs de 4,8 % en autorisations de programme (470 millions de francs).

B. LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE LA SANTE

1. La lutte contre la toxicomanie et le SIDA

a) Les crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie s'élèvent en 1995 à 818,4 millions de francs, en progression de 15 % par rapport à 1994.

b) La lutte contre le SIDA (chapitre 47-18) se poursuit en 1995 avec un renforcement des dispositifs déconcentrés (+ 39,3 millions de francs) qui fait plus que compenser la mesure de révision des services votés qui touche les actions nationales (- 15,5 millions de francs). Au total, les dotations allouées aux programmes et dispositifs de lutte contre le SIDA progressent de 8,9 % pour atteindre 291,5 millions de francs.

La dissolution de l'Agence française de lutte contre le SIDA, dont les missions sont reprises par les services du ministère conformément aux recommandations du rapport Montagnier, a pour conséquence un redéploiement des crédits antérieurement consacrés à la subvention de l'AFLS vers les lignes des dépenses de personnel (création de 30 emplois) et des moyens de fonctionnement.

2. Les dotations des établissements sanitaires nationaux

L'installation de l'Agence du médicament instituée par la loi du 4 janvier 1993 s'accompagne d'un triplement de ses crédits, qui passent de 22,9 millions de francs en 1994 à 64,6 millions de francs pour 1995.

Les dotations aux trois autres organismes d'établissements nationaux à caractère sanitaire (Agence française du sang, Office de protection contre les rayonnements ionisants, INSERM) progressent de 3,3 %.

Au total, le chapitre 36-81 progresse en 1995 de 43,3 %, pour atteindre 146,9 millions de francs.

C. LES MOYENS DES SERVICES

1. Les personnels

Les effectifs inscrits en 1995 au budget des Affaires sociales et de la santé s'élèvent à 14.292 emplois, soit une création nette de 32 emplois par rapport à 1994.

Ce solde net recouvre notamment une création de 80 emplois destinée au renforcement du dispositif de lutte contre le SIDA : 30 postes nouveaux en administration centrale, qui correspondent à l'intégration du personnel de l'ancienne Agence française de lutte contre le SIDA, et 50 emplois supplémentaires dans les services déconcentrés.

Le total des dépenses de personnel se monte en 1995 à 3,654 milliards de francs, soit 6 % du budget des Affaires sociales et de la santé. Ce poste est en progression de 2,2 % par rapport à 1994 (+ 5,4 % pour les dépenses de personnel des services déconcentrés et - 1,76 % pour les dépenses de personnel des services centraux).

2. Les moyens de fonctionnement

En 1995, les moyens de fonctionnement des services centraux (chapitres 34-98, 34-93 et 37-91) diminuent de - 4,7 % (195,3 MF), tandis que les moyens de fonctionnement des services déconcentrés (chapitre 37-13) progressent de 4,3 % (789,9 MF). Ce double mouvement, tout comme les évolutions différenciées des dépenses de personnel, traduisent les réels efforts de redéploiement du ministère des Affaires sociales et de la santé.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Des crédits qui évoluent aussi bien que le permet la situation budgétaire

Avec un taux de progression de ses crédits de 6,08 %, le budget des Affaires sociales et de la santé échappe à la rigueur générale. Cette hausse sensible fait en effet exception à la norme globale de progression des dépenses de 1,9 % affichée par le projet de loi de finances pour 1995.

2. Des progressions qui traduisent soit certains dysfonctionnements, soit une dégradation de la situation sociale.

En effet, l'essentiel de la progression du budget des Affaires sociales et de la santé est dû à l'augmentation spontanée des dépenses liées au RMI (+ 14,7 %), l'action sociale obligatoire (+ 5,5 %) et à l'AAH (+ 3,4 %). Ces trois postes de dépenses passives, avec un montant total de 47,7 milliards de francs (19 milliards de francs pour le RMI, 18,7 milliards pour l'AAH, 10 milliards pour l'action sociale obligatoire), représentent à eux seuls 78 % de l'ensemble des crédits.

Le taux de progression relativement modéré de la dotation consacrée au financement de l'AAH laisse espérer que la dérive relevée par la Cour des Comptes dans son rapport de novembre 1993 est en voie d'être maîtrisée. Cette remise en ordre mériterait d'être étendue à l'allocation compensatrice liée à l'AAH, qui est à la charge des départements.

En revanche, le rythme d'accroissement trop rapide des crédits affectés au financement du RMI reste préoccupant. L'ensemble du dispositif mérite certainement d'être remis à plat.

Toutefois, le transfert partiel de la charge du financement de l'allocation proposé par l'article 49 du projet de loi de finances ne constitue certainement pas en soi une solution. Cette mesure semble, par ailleurs, inspirée par un soupçon quant à la bonne volonté et à l'esprit de responsabilité

des départements, que votre rapporteur estime tout à fait injustifié.

3. Des objectifs clairement affirmés

Fort heureusement, le budget des Affaires sociales et de la santé ne traduit pas uniquement une augmentation subie de dépenses obligatoires. Il reflète également un choix politique clair contre l'exclusion et en faveur de la solidarité.

Ainsi, c'est tout à fait volontairement qu'ont été sensiblement accrus les crédits alloués aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS, + 10,5 %) ainsi que ceux consacrés aux centres d'aide par le travail (CAT, + 8,3 %).

Les efforts supplémentaires consentis en faveur de la lutte contre les toxicomanies (+ 15 %) et de la lutte contre le SIDA (+ 8,9 %) sont également notables, et indiquent bien quelles sont les priorités sanitaires du gouvernement.

De même, la gestion des établissements sanitaires placés sous la tutelle du ministère fait preuve d'un dynamisme indéniable : installation de l'agence du médicament, intégration de l'ex-agence française de lutte contre le SIDA et de l'ex-laboratoire national de la santé, transformation du service central de protection contre les rayonnements ionisants en office, mise en place prochaine de l'établissement français des greffes. C'est en fait tout un pan stratégique de l'action de l'Etat qui est progressivement remis en ordre.

4. La faiblesse de certains moyens

En dépit du mouvement amorcé cette année (+ 32 emplois), l'administration des Affaires sociales et de la santé reste pauvre en personnel, et notamment en cadres. Révélatrice de ce dénuement est l'importance des effectifs mis à la disposition des services centraux du ministère par les hôpitaux ou les caisses de sécurité sociale : 335 agents sur 2 675, soit 12,5 %. Ce taux s'élève à 20 % à la direction de la sécurité sociale et à 36 % à la direction des hôpitaux. Votre rapporteur s'interroge sur la compatibilité de mises à

dispositions aussi massives avec les fonctions de contrôle et de tutelle du ministère, et appelle à leur résorption au moins partielle.

Votre rapporteur relève par ailleurs la **modestie des crédits consacrés aux études et aux contrôles** : 32,1 MF pour les statistiques et les études générales (chapitre 34-94), 3,1 MF pour la recherche (chapitre 57-93, article 70), et 2,2 MF pour l'Inspection générale des Affaires sociales (chapitre 34-98, article 30). Ce total de 37,4 MF paraît bien faible au regard du volume des crédits dont le ministère des Affaires sociales et de la santé a la responsabilité directe et plus encore au regard de la masse des prestations gérées par les régimes de sécurité sociale, sur lesquels le ministère exerce sa tutelle.

Or, il semble nécessaire d'insister sur l'importance stratégique de l'information et du contrôle dans un secteur où des réformes lourdes de conséquences sont appelées à se succéder.

Il est impératif que les décisions de l'Etat dans le domaine social, qui engagent l'avenir de la nation, puissent s'appuyer sur des données exhaustives, pertinentes et fiables.

AFFAIRES SOCIALES, SANTE ET VILLE

II - VILLE

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

I - LES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU PLF 1995

A. UNE AUGMENTATION GLOBALE DE 1 %

Le tableau ci-après rend compte, pour partie, de la persistance de l'effort consenti en faveur de la politique de la ville. Cet effort remarquable se traduit non seulement par la mobilisation de moyens financiers fortement accrus (budget, plan de relance et contrats de ville), mais aussi par la mise en oeuvre d'une politique d'ensemble qui vise à redonner confiance et espoir aux populations des quartiers défavorisés.

Evolution du budget de la Ville

(millions de francs)

	Loi de finances initiale pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution en %
CREDITS DE PAIEMENT			
Dépenses ordinaires (titre III)			
Fonctionnement de la DIV (chapitres 34 60 et 37 60)	29,14	29	- 0,5
Projets de service public de quartier (chapitre 37 82)	104,30	105	+ 0,7
Titre IV	403,38	517	+ 35,5
Total dépenses ordinaires (III + IV)	536,82	681	+ 26,9
Depenses en capital			
Etudes (chapitre 57 71)	7	5,43	- 22,4
Contrats de ville et autres conventions (chapitre 67 10)	314,25	180	- 42,7
Total dépenses en capital	321,25	185,43	- 42,3
Total budget Ville	858,07	866,43	+ 1
AUTORISATIONS DE PROGRAMME			
Etudes (chapitre 57 71)	8	6,11	- 23,6
Contrats de ville et autres conventions (chapitre 67 10)	183,25	266,30	+ 45,3
Total budget Ville	191,25	272,41	+ 42,4

B. LA POURSUITE DU REEQUILIBRAGE DES DOTATIONS

1. Les transferts du titre VI vers le titre IV

La loi de finances initiale pour 1994 s'était traduite par un transfert massif de crédits du titre VI vers le titre IV.

Le projet de loi de finances pour 1995 accentue ce mouvement, qui devrait permettre une meilleure efficacité des actions engagées.

2. La modification de la nomenclature du titre IV

La priorité du budget porte, ce qui est naturel, sur l'accompagnement financier de la politique contractuelle, et plus particulièrement des contrats de ville (+ 45,3 % en autorisations de programme et + 96,2 % pour le chapitre 46-60-10).

L'interprétation du titre IV doit tenir compte de deux facteurs :

- Les dotations CAP (contrats d'action de prévention) du chapitre 46-40-40 ne concernent dorénavant que les communes faisant l'objet d'un contrat de ville (soit 27,5 millions de francs). Les autres dotations sont "remontées" au chapitre 46-60-10.

- Les OPE (opérations prévention été) sont cofinancées par d'autres ministères. Au total, près de 100 millions de francs ont été consacrés à cette action en 1994, sur la base de la parité des efforts de l'Etat et des collectivités locales, soit une augmentation remarquable de 25 %. Les crédits s'établissent, pour la partie ville, à 26 millions de francs en 1995 (+ 4 %).

3. Les actions en faveur des services publics de quartier sont globalement reconduites

II - LA DIFFICULTÉ D'APPRÉCIATION DU PÉRIMÈTRE DU BUDGET DE LA VILLE

Les crédits Ville se décomposent en crédits du budget de la Ville stricto sensu, crédits de la DIV (délégation interministérielle à la ville) et du FARIF (fonds d'aménagement de la région

Ile-de-France), crédits du plan de relance, crédits des autres ministères (contractualisés ou non).

A. LE NOYAU DUR

Le "noyau dur" (Ville + DIV + FARIF + investissements du plan de relance) enregistre une hausse de 12 % (DO + CP), nettement supérieure à la hausse du budget stricto sensu. Il conviendra toutefois, pour affiner ce chiffre, de connaître avec précision le montant définitif des crédits de paiement répartis en 1994 et 1995 au titre du plan de relance.

L'intégration des crédits du FARIF (compte spécial du Trésor) dans le budget de la Ville est intellectuellement séduisante, mais soulève des difficultés techniques dont l'ampleur dépasserait le bénéfice attendu en termes d'orthodoxie comptable. En ce qui concerne la DIV, interministérielle par vocation et par définition, il serait sans doute opportun, ainsi que nous l'avons déjà suggéré, d'envisager son rattachement auprès des services du Premier ministre. Ce rattachement la mettrait "à l'abri" des variations de la place du ministère de la ville dans la composition du gouvernement.

B. LES AUTRES CRÉDITS VILLE

L'ensemble des concours financiers de l'Etat à la politique de la Ville est de l'ordre de 8 milliards de francs, et devrait s'accroître de 3,6 % en 1995. Il ne tient compte toutefois ni des fonds européens concourant à la politique de DSU qui augmentent très fortement en 1995, ni des prêts aux projets urbains octroyés par la Caisse des Dépôts et Consignations. Il ne comprend pas non plus les concours des collectivités locales.

La présentation du "jaune" qui récapitule l'ensemble de ces concours financiers appelle des perfectionnements d'ordre méthodologique :

- une meilleure définition des crédits retenus, dont certains ne concernent pas uniquement la géographie prioritaire de la Ville (lutte contre la toxicomanie) et d'autres ne sont pas strictement affectés à des dépenses "ville" (DSU). Cette définition est toutefois délicate à opérer, sauf à "éclater" des lignes budgétaires.

- une présentation des crédits en exécution (et non simplement de LFI à PLF) et en DO + CP et non uniquement en DO + AP);

- la présentation d'une table de concordance entre le projet de loi de finances *n* et la loi de finances initiale *n* qui retrace les

effets des amendements, les estimations réévaluées et les modifications d'ordre réglementaire.

III - LA CONDUITE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A. LA MISE EN OEUVRE DES CONTRATS DE PLAN ET DES CONTRATS DE VILLE

Malgré quelques retards, ces opérations lourdes ont été menées à bien. Toutefois l'articulation CPER/contrats de ville n'a pas toujours été aisée à réaliser. De plus l'intercommunalité recherchée n'a pas été aussi importante que souhaité (214 contrats signés ou en voie de l'être pour 185 initialement prévus). Pour la métropole, les engagements financiers de l'Etat en faveur de la politique de la Ville sur la période 1994-1998 ont respecté l'enveloppe prévue (8,765 milliards de francs métropole + 0,8 milliard DOM/TOM), soit le double de l'enveloppe IVème plan. Les engagements des régions s'établissent à 4,215 milliards de francs (métropole), soit quatre fois les engagements du Xème plan.

B. LA POURSUITE DU PLAN DE RELANCE

La dotation initialement prévue de 5,2 milliards de francs a fait l'objet d'arrêtés de répartition publiés pour l'essentiel dès le début de l'année 1994, qui ont concerné 15 ministères. Toutefois, compte tenu de l'échéancier propre aux opérations d'investissement (30 % - 40 % - 30 %), près de la moitié des crédits de paiement restent à affecter. Sur ces 5,2 milliards de francs, environ 200 millions de francs ont été destinés à des actions d'intervention de titre IV (plan santé ville, plan de lutte contre la toxicomanie,...).

C. LE MAINTIEN DE PROCEDURES CONTRACTUELLES HORS CONTRATS DE VILLE

Des CAP continuent d'être financés, sur une base quinquennale, dans des communes dotées d'un conseil communal de prévention de la délinquance, et sont parfois ressenties comme des "lots de consolation" pour les communes non retenues dans la géographie prioritaire de la ville.

Les dotations CAP font l'objet de multiples transferts en cours d'exercice (112 millions de francs en LFI 1994 et probablement

154 millions de francs en réalisation), ce qui rend sans portée réelle l'examen des crédits correspondants au stade du projet de loi de finances. Les dotations sont en hausse continue et témoignent ainsi de la priorité que s'est assigné le gouvernement en ce domaine.

Les PACT urbains (cofinancés par le FIAT) ont été prolongés sur la période 1994-1998.

Les conventions de sortie, sur lesquelles très peu d'informations chiffrées sont encore disponibles, attirent les mêmes remarques critiques que l'année dernière.

La politique de la Ville apparaît ainsi -par construction- fort diverse, voire diffuse et malaisément cernable, qu'il s'agisse de la superposition des zonages, de la mesure de effets de la réforme de la DCTP ou de son intégration dans une politique globale d'aménagement du territoire.

IV - LA GESTION DES CRÉDITS

A. LA NÉCESSITÉ D' "ÉCLATER" LE CHAPITRE 37-82

Ce chapitre finance des opérations (accueil, information, vacations, location de locaux...) qui ne concernent pas que des services publics de l'Etat, mais aussi l'ANPE ou La Poste. Il convient donc, par application des dispositions de l'ordonnance de 1959, d' "éclater" une partie de ses dotations du titre III vers le titre IV. L'Assemblée nationale a voté un amendement d'appel en ce sens.

B. LA PÉRENNISATION DU FINANCEMENT COMPLEXE DES MAISONS DE LA JUSTICE

Les 32 maisons de la Justice et du Droit semblent exercer correctement leurs missions difficiles. Toutefois, leur financement -tant en investissement qu'en fonctionnement- demeure complexe (Ville, Justice, collectivités locales, associations) et parfois précaire. Dans la mesure où elles s' "institutionnalisent", leur financement doit aussi être stabilisé dans la durée. Le ministre a décidé de traiter au fond ce dossier en confiant une mission d'expertise au député Gérard Vignoble.

C. LA MISE EN OEUVRE DU PLAN DE RELANCE

Sur l'exercice 1994, il manque encore 138 millions de francs pour abonder les crédits de paiement correspondant aux opérations lancées en 1993 à hauteur de 40 %. Par ailleurs, 448 millions de francs de crédits de paiement devraient encore être répartis à ce titre sur l'exercice 1995.

D. LA CRÉATION D'UN FONDS INTERMINISTÉRIEL D'INTERVENTION POUR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Les deux lignes budgétaires (46-60-10 et 67-10) consacrées aux actions contractualisées devraient être abondées, en gestion, par des transferts en provenance de huit ministères (sans l'Education nationale), afin de créer un "Fonds interministériel d'intervention pour la politique de la Ville". Le ministre a annoncé que cet abondement pourrait atteindre 300 millions de francs en 1995. La création de ce fonds devrait permettre une meilleure gestion des crédits. Pour assurer l'information du Parlement, les abondements devraient être décidés avant l'examen du projet de loi de finances et la nomenclature d'exécution être suffisamment fine pour permettre le suivi de ces crédits.

ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE

Rapporteur spécial : M. Jacques BAUDOT

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits par le projet de loi de finances pour 1995 présenté en septembre s'élevaient à 26,937 milliards de francs, en augmentation de 0,20 % par rapport à 1994. Ce très léger accroissement rompait déjà avec la baisse de 2,66 % enregistrée l'an dernier. Or, ces crédits ont été augmentés de 1,755 millions de francs par l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement, afin de financer un nouveau dispositif de préretraite en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée. Cette majoration considérable porte les crédits consacrés aux anciens combattants à 28,692 milliards de francs, soit une hausse de 6,72 % par rapport à 1994.

(millions de francs)	Budget voté de 1994	FLI pour 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	1.136,8	1.152,6	1,39
Personnel	797	800,5	0,44
Matériel et fonctionnement des services	29,8	27,8	0,71
Subventions de fonctionnement	256,5	262,5	2,34
Total des dépenses ordinaires	26.876,8	28.678,0	6,70
Titre IV - Interventions publiques	25.740	26.771	0,12
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	26.876,6	26.923,6	0,17
- crédits de paiement	8	14,1	76,26
Total DO + CP	26.884,8	28.692,7	6,72
Titre V AP	16	16,8	6,00

A. LES MOYENS DES SERVICES

1. La stabilisation des effectifs est confirmée

Pour 1995, les suppressions d'emplois prévues ne portent que sur 44 postes. Comme l'an passé, ni l'Office national des Anciens Combattants (ONAC), ni l'Institut national des Invalides (INI) ne sont concernés par cette réduction limitée des effectifs. Ces suppressions d'emplois n'empêchent d'ailleurs pas une augmentation des crédits de personnel de 3,5 millions de francs.

2. Les concours à l'Office national des Anciens Combattants et à l'Institut national des Invalides progressent

Ces deux établissements publics, qui sont des relais indispensables pour l'action sanitaire et sociale du ministère des Anciens Combattants, reçoivent de sa part des subventions de fonctionnement, essentiellement pour leurs dépenses en personnel. Ces subventions s'inscrivent en progression par rapport à 1994 : de 5,2 millions de francs, soit une hausse de 2,4 %, pour la subvention à l'ONAC ; et de 0,7 %, soit une hausse de 2 %, pour la subvention à l'INI. L'ONAC bénéficie en outre d'une dotation spécifique pour ses dépenses sociales, qui progresse de 1,9 % pour atteindre 54,2 millions de francs.

3. La déconcentration et la modernisation des services se poursuivent

Le redéploiement du ministère des Anciens Combattants avait franchi une étape notable l'an dernier, avec la création d'un nouveau chapitre globalisant les moyens de fonctionnement des services déconcentrés. Ce chapitre 37-61 progresse en 1995 de plus de 6,4 millions de francs, pour atteindre 51,3 millions de francs (soit une hausse de 14,2 %). Logiquement, les moyens de fonctionnement de l'administration centrale (chapitre 34-95) diminuent en contrepartie

de 5,3 millions de francs, pour atteindre 12 millions de francs (soit une baisse de 30,7 %).

Pour la seconde fois cette année, le budget des Anciens Combattants comporte un titre V qui rassemble les crédits alloués aux opérations immobilières du ministère et aux crédits consacrés à la remise en état des nécropoles nationales. Stable en autorisations de programme, avec 16,8 millions de francs, ce poste a presque doublé en crédits de paiement, pour atteindre 14 millions de francs.

B. LES INTERVENTIONS DU MINISTERE

1. La politique de mémoire reste axée autour de la commémoration de la Libération

La politique de mémoire sera encore dominée en 1995 par la célébration du cinquantenaire de la Libération et des débarquements. La mission mise en place à cette occasion, et présidée par M. Philippe Mestre, poursuivra ses activités jusqu'au 8 mai 1995. Aussi, la dotation spéciale de 100 millions de francs, qui lui avait été initialement affectée pour 1994, puis augmentée de 30 millions de francs en cours d'année, sera-t-elle prolongée en 1995 par une dotation de 50 millions de francs.

2. Les interventions d'assistance et de solidarité

La politique de solidarité du ministère est principalement axée cette année autour des anciens combattants d'Afrique du Nord.

Dans sa présentation initiale, la dotation du Fonds de solidarité pour les anciens combattants d'Afrique du Nord en 1995 était accrue de 214 millions de francs, pour atteindre 484 millions de francs, soit une progression de 79,3 %.

La mesure de préretraite présentée par M. Philippe Mestre le 2 novembre et adoptée par l'Assemblée nationale le 16 novembre a pour conséquence de la majorer de 1,755 milliard.

Avec un montant de 2,239 milliards, elle est plus que décuplée par rapport à 1994.

3. Les crédits de dette viagère

Les crédits de dette viagère (retraite du combattant, pensions d'invalidité et allocations rattachées) pour 1995 s'élèvent à 22,239 milliards de francs, en diminution de 255,1 millions de francs par rapport à 1994.

Cette diminution de 1,1 % est la résultante de trois mouvements :

- la **diminution du nombre des allocataires**, qui entraîne une économie de 848,1 millions de francs ;

- la **revalorisation des pensions** résultant principalement de l'application du rapport constant entre les pensions et les traitements de la fonction publique mais aussi de la décrystallisation des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer, et qui aboutit à une dépense supplémentaire de 554,4 millions de francs ;

- les **mesures nouvelles** déjà votées en 1994 (création du statut de victime de la captivité en Algérie par la loi n° 94-488 du 11 juin 1994, pour un coût budgétaire de 30,6 millions de francs ou proposées par le projet de loi de finances (abrogation du gel des plus hautes pensions, pour un coût budgétaire de 8 millions de francs).

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Le maintien de l'effort ordinaire en faveur des anciens combattants

Il convient de rappeler que le nombre des pensionnés relevant du ministère des Anciens Combattants est structurellement orienté à la baisse, en raison de la mortalité naturelle qui affecte ceux-ci. Il ne s'agit d'ailleurs là que d'une conséquence inéluctable de la longue période de paix qu'a connu notre pays depuis trente ans.

Ainsi, de 1989 à 1994, le budget des Anciens Combattants a progressé de 2,16 % en francs courants, en passant de 26,317 milliards de francs à 26,885 milliards de francs. Dans le même temps, le nombre de pensionnés passait de 753 708 à 628 298, soit une diminution de - 16,6 %. **Ce différentiel d'évolution reflète bien la permanence de l'engagement de l'Etat envers les anciens combattants.**

2. Un effort exceptionnel en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord en situation de chômage de longue durée

Depuis 1992, un Fonds de solidarité spécifique prend en charge les anciens combattants d'Afrique du Nord qui sont victimes du chômage de longue durée et dont l'âge compromet les chances de retrouver un emploi.

Depuis sa création, ce Fonds a déjà vu ses conditions d'accès abaissées de 57 ans à 56 ans et le plafond de l'allocation différentielle qu'il verse relevé de 3.700 à 4.000 francs. Compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique, le dispositif est monté très vite en puissance, passant de 5 888 allocataires dénombrés en 1992 à 28 000 allocataires attendus pour la fin de 1994, et 31 800 prévus pour 1995. En 1994, la dotation initiale du Fonds, d'un montant de 270 millions de francs, a dû être complétée à hauteur de 113 millions de francs.

Pour 1995, elle s'élève à 2.239 milliards de francs pour financer à ses allocataires inscrits depuis plus de 6 mois l'attribution d'un droit à la préretraite.

Le coût total de cette mesure, estimé à 4,2 milliards de francs, est concentré sur la première année d'application, où elle porte sur le stock existant d'allocataires.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure de justice et de solidarité adoptée au bénéfice de ceux des anciens combattants d'Afrique du Nord qui se trouvent dans une situation de réelle détresse.

3. La revalorisation des pensions des anciens combattants d'Outre-Mer

La plupart des anciens combattants des troupes coloniales résident aujourd'hui dans les Etats indépendants issus des anciennes colonies françaises. Or, l'article 71 de la loi de finances pour 1960 a "cristallisé" leurs pensions au taux en vigueur au moment des indépendances, tout en réservant au pouvoir réglementaire la liberté de décider des revalorisation discrétionnaires. Ces revalorisations ont été rares et parcimonieuses, la dernière en date remontant à 1989, ce qui explique la faiblesse du niveau actuel des pensions servies aux anciens combattants d'outre-mer, même au regard du coût de la vie dans les pays concernés.

C'est pourquoi le Gouvernement a décidé cet été une revalorisation différenciée des pensions concernées : + 30 % pour les retraites du combattant (6 millions de francs pour 65 000 bénéficiaires), + 20 % pour les pensions d'invalidité des grands mutilés (2,8 millions de francs pour 1 600 bénéficiaires), + 4,75 % pour les autres pensions d'invalidité et de retraite (22,6 millions de francs pour 34 600 bénéficiaires). Votre rapporteur considère que ces mesures constituent un premier pas dans la bonne direction, et appelle le Gouvernement à poursuivre dans les années à venir cet effort de revalorisation en faveur des anciens combattants d'outre-mer.

AGRICULTURE ET PECHE

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

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

A. LES DONNEES GLOBALES

Tel qu'il apparaît dans le bleu "agriculture et pêche" le budget pour 1995 régresse de 19 % en DO + CP. Cette forte diminution est due à la baisse de la subvention d'équilibre du BAPSA (- 9,94 milliards de francs) qui résulte du dispositif de l'article 16 du présent projet de loi de finances.

(en millions de francs)

	budget voté pour 1994	Projet de loi de finances initiale pour 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	8.720,2	9.040,6	+ 3,7
Titre IV - Interventions publiques	37.613,2	28.176,9	- 25,1
Total des dépenses ordinaires	46.333,4	37.217,5	- 19,7
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (CP)	89,95	111,48	+ 24
Titre VI - Subventions d'investis- sment accordées par l'Etat (CP)	1.267,47	1.288,47	+ 1,7
Total des dépenses en capital	1.357,42	1.399,95	+ 3,1
Total DO + CP	47.690,87	38.617,15	- 19
Titre V (AP)	88,3	111,27	+ 26
Titre VI (AP)	1.306,04	1.338,85	+ 2,5
Total des AP	1.394,34	1.450,12	+ 4

Comme l'a fait remarquer la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances en 1993 le faible poids de l'agriculture dans le budget général est peu représentatif de la dépense globale en faveur de ce secteur.

L'augmentation de l'ensemble des concours publics à l'agriculture, soit 2,01 %, est très proche de l'évolution des crédits du budget stricto sensu hors BAPSA, soit 1,6 %. Les crédits pour 1995 sont donc globalement préservés, avant même la prise en compte de certaines des mesures prévues dans le projet de loi de modernisation.

Tableau I

(millions de francs)

	Budget voté pour 1994	Projet de loi de finances initiale pour 1995	Evolution 1995/1994	
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche :				
- Budget général (hors Pêche) ⁽¹⁾	47.571,38	38.470,64	- 9.100,74	(- 19,13 %)
- Budget général (hors Pêche et hors subvention BAPSA)	28.300,00	28.754,00	+ 454,00	+ 1,6 %
- Budget annexe des prestations sociales agricoles ⁽²⁾	51.831,00	63.990,00	12.159,00	(23,46 %)
- Comptes spéciaux du Trésor	2.130,20	1.983,00	- 147,20	(- 6,91 %)
TOTAL	101.532,58	104.443,64	2.911,06	(2,87 %)
Autres ministères :				
- Recherche et technologie : INRA et CEMAGREF	3.240,03	3.314,71	74,68	(2,30 %)
- Aménagement du territoire : FIDAR et FIAM ⁽³⁾	388,66	nd	--	(-)
- Intérieur : décentralisation de l'enseignement	321,99	329,92	7,93	(2,46 %)
- Travail, emploi, formation professionnelle	76,45	77,60	1,15	(1,50 %)
TOTAL ⁽⁴⁾	4.027,13	3.722,23	ns	(ns)
(dont total hors aménagement du territoire)	3.638,47	3.722,23	83,76	(2,30 %)
Versements à l'Union européenne affectés à des dépenses agricoles	48.700,00	49.200,00	500,00	(1,03 %)
TOTAL GENERAL ⁽⁴⁾	154.259,71	157.365,87	3.106,16	(2,01 %)

(1) Partie Pêche : 119,5 millions de francs en 1994 et 146,5 en 1995.

(2) BAPSA hors cotisations professionnelles, hors subvention du ministère de l'agriculture prise en compte à la ligne précédente (19 271 milliards en 1994 et 28 754 milliards en 1995).

(3) Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural et Fonds d'intervention pour l'auto-développement en montagne transférés au Fonds d'aménagement du territoire en 1995, le montant revenant à l'agriculture n'étant pas encore déterminé.

(4) Non compris en 1995 le montant affecté à l'aménagement du territoire.

B. OBSERVATIONS

1. La notion de concours publics à l'agriculture appelle de sérieuses réserves méthodologiques. On peut en effet estimer que 40 % seulement sont des sommes destinées directement à l'activité agricole productive.

2. Les fonds de concours communautaires, pour l'exercice 1993, étaient budgétés à hauteur de 3,9 milliards alors qu'ils ont atteint 5,6 milliards de francs, modifiant ainsi très sensiblement le budget voté (1). Les retours attendus en 1995 sont du même ordre de grandeur.

3. L'appréciation des crédits cofinancés par le FEOGA est rendue difficile en raison de mécanismes d'avances, de chevauchement des exercices, de taux de concours variables et de régularisations diverses. Ainsi, la prime à l'herbe n'augmente-t-elle optiquement que de 17,4 %, de 656 à 770 millions, alors que son montant unitaire s'accroît de 20 %, avec augmentation des surfaces primées. De la même manière, l'augmentation de la part nationale de la PMTVA ne "coûterait" pas 281 millions de francs, mais probablement environ 160 millions de francs.

II - LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET POUR 1995

A. LES GRANDES MASSES

Le tableau I retrace la répartition des crédits de l'agriculture par grandes actions.

Le tableau II récapitule les principales variations des chapitres budgétaires.

Tableau I
Répartition des crédits de l'agriculture par grandes actions

(millions de francs)

Actions	LFI 1993	LFI 1994	PLF 1995	1995/1994
Solidarité (y compris subvention au BAPSA) ..	12.873	20.204	10.590	- 47,6
Renouvellement et modernisation des exploitations	6.176	6.139	5.766	- 6,1
Environnement et équilibre de l'espace agricole	2.705	3.037	3.712	+ 22,2
Orientation et valorisation des productions ...	5.882	5.680	5.284	- 7
Forêt	1.501	1.459	1.501	+ 2,9
Enseignement et formation professionnelle ...	4.952	5.209	5.586	+ 7,2
Recherche (<i>budget stricto sensu</i>)	284	278	309	+ 11,1
Administration (et divers)	5.413	5.564	5.723	+ 2,9

(1). Les crédits du Titre IV, le plus important du ministère de l'Agriculture, hors subvention au BAPSA, sont ainsi presque "indicatifs ! En gestion 1993, votés à l'indice 100, ils ont atteint en fin d'année l'indice 132.

L.F.I.	18.092 millions de francs
Annulations	- 476 millions de francs
Reports	623 millions de francs
Fonds de concours	4.473 millions de francs
L.F.R.	1.253 millions de francs
Autres mouvements	- 14 millions de francs
Dotation nette	23.951 millions de francs
(taux de consommation 96,1 % y.c. BAPSA)	

Tableau II

(millions de francs)

Fonds de gestion de l'espace rural (création) ...	+ 500
Enseignement et formation professionnelle ...	+ 377
Rémunérations hors enseignants (y compris pensions et charges sociales)	+ 148
Prime à l'herbe	+ 114
ISM (indemnité spéciale de montagne)	+ 80
Actions agri-environnementales	+ 60
Bâtiments d'élevage (notamment, mise aux normes environnementales)	+ 43
Recherche	+ 31
Subvention au BAPSA	- 9.555
Bonification	- 370
Prime à la vache allaitante (PMTVA)	- 281 (*)
Crédits des offices	- 138
Extensification (retrait des terres)	- 120
Agriculteurs en difficulté (dont PARA)	- 55

(*) Compte non tenu de l'annonce du maintien en 1995 de la part nationale à 25 écus.

B. DEUX PRIORITES : L'ENSEIGNEMENT ET L'ESPACE RURAL

1. L'enseignement : l'accroissement des effectifs scolarisés (5,6 %), la création de 145 emplois, la revalorisation de la condition enseignante et la revalorisation du montant des bourses (poursuite de l'effort de parité avec l'Education nationale) conduisent à une augmentation de 7,2 % des crédits).

Les crédits de l'animation rurale sont individualisés et bénéficient d'une remise à niveau en loi de finances initiale (+ 6 millions de francs), après avoir été remis en question l'année dernière. Certaines actions semblent insuffisamment dotées (stages préparatoires à l'installation, apprentissage) sur le chapitre 43-23, mais ce chapitre est traditionnellement abondé en cours d'exercice (même si la suppression comptable du fonds d'action rurale 44-43 limitera la portée de ces transferts) (1).

2. La création du fonds de gestion de l'espace rural est la mesure apparemment la plus importante du projet de budget. Les crédits ne seront peut-être pas intégralement dépensés. L'absence d'autonomie financière de ce fonds et la multiplicité des actions agro-environnementales déjà en vigueur ne devraient pas susciter la tentation de mouvements comptables en forme de vases communicants. La notion de projet qui sous-tend la mise en oeuvre de ce fonds est de nature à éviter les saupoudrages. Une réflexion approfondie sur la coordination de l'ensemble des procédures agro-environnementales pourrait être la bienvenue.

III - LE RENOUVELLEMENT DES EXPLOITANTS ET LA MODERNISATION DES EXPLOITATIONS

A. LA BONIFICATION DES PRETS

Le taux moyen de la dette agricole est aujourd'hui de 6,5 % et le poids des frais financiers s'établit à 8 % de la valeur ajoutée (moyenne CEE = 12 %). La chute des investissements et la politique de bonification ont permis une décroissance de 15 % de l'endettement entre 1990 et 1993, mais le ratio dettes/actifs s'est fortement accru en raison de la baisse importante du prix des terres et du recul des investissements.

Au total, la bonification a perdu une part de son rôle incitatif, même si un effort a été porté sur le réaménagement de la dette, sur la baisse des taux et sur l'institution d'un prêt global d'installation (mesures du 15 novembre 1993). Les critères de sélectivité et le découpage des financements en sept enveloppes doivent probablement être revus. La diminution globale des crédits devrait s'établir à 8,4 % en 1995, compte tenu des retours communautaires.

(1.) En gestion 1993, le chapitre.43-23 montre, si besoin était, le caractère "fragile" de l'autorisation parlementaire :

LFI	130,850 millions de francs	100 (indice)
Annulations	- 19,631 millions de francs	- 15
Reports	25,278 millions de francs	+ 19,3
Fonds de concours	10,276 millions de francs	+ 7,8
Autres mouvements (!)	30,956 millions de francs	+ 23,6
Dotation nette	177,729 millions de francs	135
(taux de consommation : 91,43 %)		

B. L'INSTALLATION DES JEUNES

Les installations aidées semblent se maintenir au palier historiquement bas de 8.500 (moyenne 1983-1992 : 11.800), alors que les installations non aidées s'accroissent très sensiblement (âge, sexe, qualification et surface étant très spécifiques en ce cas). Au total, entre 1988 et 1993 le nombre d'exploitants a diminué de 200.000 (- 4 % par an). De multiples mesures ont été prises depuis 1993 (+ 20 % montant unitaire, prêt global, incitations fiscales) et la loi de modernisation amplifiera cet effort en se fixant un objectif de 12.000 à 13.000 installations aidées par an (orientation de la préretraite, droits de mutation, dégrèvement de 50 % de la TFNB, charte de l'installation). Ces mesures ont un coût qui ne ressort pas *stricto sensu* du budget de l'agriculture. D'une manière plus générale, on notera que le coût global de l'installation n'est pas connu (I.R., cotisations sociales, impôts divers). A titre d'exemple, on rappellera que l'Etat prendra en charge 60 millions de francs au titre de l'exo-jeunes en 1994. Les crédits totaux D.J.A. s'accroîtront de 2,1 % en 1995.

C. ACTIONS DIVERSES

1. F.N.D.A.E. : malgré l'augmentation de 2 centimes de la redevance, les moyens restent insuffisants face aux besoins (plus de 10 milliards de francs par an d'investissements jusqu'en 1999), en raison notamment de la baisse des consommations et de la suppression de la tarification au forfait. Les A.P. sont ainsi réduites de 9,4 % pour s'établir à 870 millions de francs. Le comité du FNDAE estime souhaitable un quasi doublement en 5 ans de la redevance (24 centimes, soit le niveau qu'elle aurait atteint si elle avait suivi l'évolution du coût de la vie depuis 1975).

2. Mise aux normes des bâtiments d'élevage : les autorisations de programme s'établissent à 80 millions (+ 77,8 %), ce qui correspond à la phase des diagnostics essentiellement. Les crédits d'Etat consacrés au programme de maîtrise des pollutions (1/6ème de 7 milliards de francs sur 10 ans) ont été contractualisés dans les C.P.E.R. à hauteur de 553,5 millions de francs. Toutefois, certaines collectivités territoriales semblent réticentes à s'engager et les plafonds de travaux ne semblent pas avoir pris en compte certains investissements connexes.

IV - L'EVOLUTION DES RESSOURCES DU FFN

Les importantes mesures prises par le gouvernement sur l'initiative de votre commission des Finances, ont contribué activement à la consolidation du Fonds, mais de manière encore insuffisante. Il convient donc, comme le gouvernement en avait pris le rendez-vous, de dresser le bilan de cette réforme. Ce bilan semble appeler les mesures suivantes :

- maintien du taux de 1,30 % sur les scieries et suppression du préciput (mesures à peu près équivalentes à 50 millions de francs) ;
- majoration de la taxe de défrichement (1F et 3F le m² respectivement), à hauteur de l'inflation constatée depuis 1985 ;
- majoration de la taxe sur les briquets et allumettes pour obtenir un produit de 25 millions de francs (équivalent dépenses DFCI du FFN) ;
- la majoration de 1 point en moyenne du taux des prêts du F.F.N.

COMMERCE ET ARTISANAT

Rapporteur spécial : M. René BALLAYER

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le projet de budget pour 1995 du Commerce et de l'Artisanat se présente comme suit :

(en millions de francs)	1994 Budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	49,6	47,3	- 4,6 %
Titre IV - Interventions publiques	491,7	502,3	+ 2,1 %
Total des dépenses ordinaires (DO)	541,3	549,8	+ 1,5 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	32,9	31	- 5,7 %
Total DO + CP	574,2	580,8	+ 1,1 %
Titre VI (AP)	19,6	19,6	--

Par rapport à 1994, le volume global des crédits progresse de 1,1 % alors que de 1993 à 1994, les crédits avaient diminué de 13,2 %.

Si l'on tient compte des annulations de crédits d'un montant de 19 millions de francs (arrêtés du 31.03.1994 et du 30.09.1994), et du décret d'avance de 3 millions de francs pris le 9.9.1994, les dotations effectivement utilisables en 1994 s'établissent à 558,3 millions de francs. Rapportée à cette base, l'augmentation des crédits est de 4 %.

De surcroît, l'action économique (titre IV) qui représente 76 % des crédits du ministre connaît une hausse de 20,1 % hors bonifications d'intérêts. Les bonifications d'intérêts (chapitre 44-98) sont ramenées mécaniquement à 200 millions de francs en 1995, soit une baisse de 42,5 millions de francs du fait de la diminution des taux d'intérêts. Cependant, l'enveloppe annuelle de prêts aux artisans demeure maintenue à 3,4 milliards de francs. Ainsi, la baisse de 0,2 % constatée au titre de ce poste doit-elle être interprétée avec discernement.

S'agissant des moyens des services (Titre III) ils diminuent de 4,6 % participant ainsi à l'effort général d'économie préconisé par le Premier ministre.

Cependant, les données strictement budgétaires ne sauraient traduire intégralement les 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

Les crédits du Commerce et de l'Artisanat doivent être appréciés au regard de la contribution de trois fonds structurels qui viennent abonder les crédits proprement budgétaires :

- 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 abondera les crédits de 170 millions de francs pour 1995 contre 160 millions de francs en 1994 ;

- le FSE (Fonds social européen) finance des actions de formation dans certaines zones dites "*objectif 2*" et "*objectif 5B*", pour 1994, sa contribution sera de 21 millions de francs ;

- le FISAR (Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural) contribue au financement des contrats de plan Etat-Régions ; il s'agira, en 1995 de 20 millions de francs.

Hors ces actions spécifiques, la politique économique du Gouvernement en faveur des entreprises bénéficiera au commerce et à l'artisanat. Parmi les mesures prises, il faut citer parmi les plus récentes : les lois n° 94-475 du 10 juin 1994 relative à la prévention des difficultés des entreprises, n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle ; l'action de garantie SOFARIS (soutien à l'investissement et aide au financement des

PME) ; l'augmentation du plafond légal des dépôts sur les CODEVI (30.000 F au lieu de 20.000 F) ; le programme d'orientation en faveur de l'artisanat adopté le 6 octobre 1994.

La réforme de la transmission des entreprises est encore à l'étude ; elle est actuellement soumise à arbitrage interministériel. En revanche, M. Madelin a annoncé qu'il proposerait, lors de l'examen de son budget par le Sénat, un nouveau dispositif d'aide aux commerçants et artisans en difficulté, alimenté par la taxe sur les grandes surfaces.

III - ANALYSE DES PRINCIPALES ACTIONS

1. Dans l'artisanat

L'animation économique (chapitre 44-05 Art. 20) voit ses crédits augmenter de loi de finances initiale à loi de finances initiale de 20 millions de francs (+ 31 %) ; en tenant compte de la régulation budgétaire du printemps dernier, les crédits passent de 58,3 millions de francs à 85 millions de francs, soit + 45,7 %.

Si on ajoute à ces crédits, la dotation aux jeunes entrepreneurs ruraux, soit 20 millions de francs pour 1995 et les crédits provenant du FISAC (35 millions de francs), les chambres de métiers et les organisations professionnelles devraient bénéficier de 140 millions de francs pour l'animation économique soit un doublement des crédits en quatre ans.

L'apprentissage et la formation professionnelle

L'artisanat emploie, aujourd'hui, près de 58 % d'apprentis ; le ministère des entreprises et du développement économique avec le ministère de l'Education nationale ont lancé en 1994 l'opération "Bravo les artisans" pour intéresser les jeunes et leurs familles à ce choix professionnel. Sur le budget prévisionnel de cette opération (6 millions de francs), la contribution du budget du ministère est imputée sur le chapitre "Actions de sensibilisation" (chapitre 43-02 Art. 10) pour une somme de 2,5 millions de francs.

Par ailleurs, les chambres de métiers pour les actions de développement de l'apprentissage et des formations initiales complémentaires (chapitre 43-02 Art. 20) recevront une dotation de 25,550 millions de francs soit une augmentation de 5,104 millions de francs par rapport à la dotation initiale disponible après régulation en 1994.

Enfin, les crédits dévolus au développement de la formation professionnelle (chapitre 43-02 Art. 30) passent de 21 millions de francs à 27,5 millions de francs, soit une augmentation de 31 %. Cette évolution marque la priorité donnée à la formation professionnelle pour l'artisanat.

2. Dans le commerce

Le secteur du commerce a, comme en 1994 dans le projet de budget, deux priorités essentielles : la formation et l'aménagement du territoire.

♦ **La formation.** Les crédits d'assistance technique au commerce et à l'enseignement commercial (chapitre 44-82) seront dotés de 2 millions de francs supplémentaires, soit une augmentation de 3,5 % et s'élèveront pour 1995 à 63,5 millions de francs. Cette augmentation est due uniquement à la revalorisation des crédits pour les stages de formation de longue durée et d'actions d'innovation pédagogique (chapitre 44-82 Art. 23).

♦ **L'aménagement du territoire.** Il s'agit essentiellement de l'action "1.000 villages" financée sur les fonds du FISAC. Pour 1995, la seconde année de l'opération, les crédits consacrés à cette opération devraient atteindre 35 millions de francs. Toutefois, les difficultés de mise en place des commissions d'adaptation du commerce rural et des fonds départementaux y afférents risquent de freiner le succès de l'opération "1.000 villages".

Enfin, **l'aide au commerce et à l'artisanat en zones sensibles** progresse en dépenses ordinaires de 7,6 millions de francs. En crédits de paiement, l'évolution est contrastée : aides et primes à l'artisanat (chapitre 64-00 Art. 50 et 80) : + 3,8 millions de francs sur un total de 25 millions de francs ; aide au commerce (chapitre 64-01 Art. 20) : -3,8 millions de francs sur un total de 6 millions de francs.

Par ailleurs, **l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (ACCRES)** voit ses crédits transférés au budget du ministère du travail ; il s'agit de 12,9 millions de francs.

Au total, l'action économique en faveur du commerce et de l'artisanat recevra 30,3 millions en 1995. Ainsi le chapitre 44-04, hors transfert de l'ACCRES, connaîtra une augmentation de 60 %.

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

Un certain nombre de mesures prises ces dernières années ou mois concernent directement ou indirectement le secteur du commerce et de l'artisanat :

- *L'ouverture dominicale des commerces.* Après la réforme des dispositions du code du travail (Art. L.221-8-1), la procédure administrative d'application est en cours ;

- *La réduction des délais de paiement* (loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992) est bien amorcée ; le taux de respect des délais légaux est de 80 %. Toutefois, la mise en oeuvre de cette loi entraîne pour les petits artisans et commerçants de nouvelles contraintes de gestion et financières ;

- *L'urbanisme commercial.* Les commissions et les observatoires d'équipement commercial mis en place par le loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ont contribué à ralentir les ouvertures de grandes surfaces.

IV - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

① Un budget d'un montant relativement faible

L'enveloppe budgétaire (580 millions de francs) représente 0,03 % du budget de l'Etat et peut laisser sceptique quant à son adéquation par rapport aux besoins de ce secteur qui emploie 5 millions de personnes, compte 1,5 million d'entreprises et représente environ 5 milliards de chiffre d'affaires.

② Une multiplicité de concours publics hors budget

L'intervention de nombreux fonds d'intervention ne contribue pas à améliorer la lisibilité de ce budget et ne permet pas au Parlement d'exercer son contrôle. Ce secteur demeure trop réglementé et la complexité l'emporte largement sur la simplification, aux dépens des PME, malgré les premiers efforts engagés depuis 1993.

③ Un effort réel consenti en faveur du secteur dans l'attente de réformes plus profondes

L'artisanat est le secteur prioritaire de ce budget, notamment pour l'apprentissage et la formation professionnelle. Mais il faut souligner la nécessité d'engager rapidement des réformes, sans cesse annoncées, notamment sur la réduction des charges fiscales, la transmission des entreprises, la réforme des chambres de commerce et d'industrie; et le financement des PME.

COMMUNICATION

Communication audiovisuelle

Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. UN ACCROISSEMENT IMPORTANT DES RESSOURCES

Pour l'année 1995, le budget du secteur public audiovisuel (1) s'élève à 16.334,5 MF, contre 14.887,5 MF en loi de finances initiale pour 1994, soit une augmentation globale de 9,7%.

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

(en millions en francs)

Projet de loi de finances pour 1995	Evolution par rapport au budget voté pour 1994		part dans le budget
Ressources publiques			
- redevance	10.239,5	+ 807,6	+ 8,5 %
- concours budgétaires	2.094,2	+ 396,4	+ 23,3 %
Ressources propres des organismes			
- publicité	2.932,6	+ 85,2	+ 3 %
- parrainage	212,4	+ 39,6	+ 22,9 %
- autres ressources propres	855,8	+ 118,2	+ 16 %
Total	16.334,5	+ 1.447	+ 9,7 %
			100 %

(1) *Le budget du secteur public audiovisuel comprend les sociétés suivantes : I.N.A., France 2 et France 3, R.F.O., La Sept Arte, Radio France et R.F.I. En revanche, la S.F.P. et TDF n'entrent plus dans le budget du secteur public audiovisuel. Elles ne sont pas attributaires de la redevance.*

La structure de financement est marquée par une légère régression de la part de la publicité et du parrainage. Les ressources publiques augmentent de 10,8% (1,204 milliards de F), et contribuent pour plus de 75% au financement de l'audiovisuel public.

1. Une forte augmentation de la redevance

Le montant prévisionnel du produit de la redevance est établi à 10,915 milliards de F, soit un accroissement de 8,4% par rapport à 1994.

Cet accroissement résulte:

. d'une évolution assez lente de l'assiette de la redevance:

- le nombre de comptes s'accroît désormais lentement. Cette croissance dépendra, de plus en plus, des actions menées en matière de lutte contre la fraude,

- l'effet du décret du 20 décembre 1993, modifiant les conditions d'âge en matière d'exonération de redevance, est largement compensé par l'effet du vieillissement de la population. Le nombre de comptes exonérés est pratiquement constant (3,850 millions en 1995 contre 3,810 millions en 1994). Le manque à gagner s'élève à 2,518 milliards de F en 1995.

. d'un accroissement sensible du taux de la redevance qui passe de 631F à 670F pour les récepteurs couleur (+6,2%), et de 405F à 430F pour les postes en noir et blanc. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis 10 années.

Après prélèvement de la TVA au taux de 2,1% et déduction des charges de fonctionnement du service de la redevance, le montant attribué aux organismes du secteur public est de 10,239 milliards de F.

2. Le budget de l'Etat lourdement sollicité

Ils s'élèvent à 2.094,2 MF, ce qui représente une augmentation de 23,3% par rapport au projet de loi de finances initiale pour 1994.

La part la plus importante revient à la compensation, par le budget général, des exonérations de redevance qui atteint un montant net de 1,466 milliard de F en 1995 (+ 20,5 % par rapport à la loi de finances initiale, + 0,3% après l'accroissement de la dotation par le décret d'avance du 30 mars 1994), soit près de 60% du montant des exonérations consenties.

3. Les recettes de publicité et de parrainage: une progression modérée

Les prévisions de recettes de publicité des sociétés nationales de l'audiovisuel sont fixées à l'article 41 de la deuxième partie de la loi de finances, pour 1995, à 2.933 MF, contre 2.847 MF en 1994, ce qui correspond à une actualisation de 2% en moyenne.

La part des ressources publicitaires, dans le montant total des budgets de France 2 et France 3, s'établit respectivement à 39% et 18,2%, soit un niveau légèrement inférieur à celui de 1994. Ces prévisions sont réalistes et s'inscrivent mieux dans la logique du services public.

Les prévisions de recettes de parrainage s'établissent à 212,4 MF, soit une progression de 22,9% par rapport au projet de loi de finances initiale pour 1994. La répartition des ressources en provenance du parrainage a été fixée par référence aux prévisions de recettes de 1994.

4. Les autres ressources propres

Leur montant s'élève à 856 MF, soit une progression de 7% par rapport à 1994.

Ce poste intègre notamment:

- les recettes commerciales pour 584,3 MF, soit un accroissement de 12,1% par rapport à 1994. Cet objectif est très ambitieux et sera difficilement atteint.

- les produits financiers pour 61,2MF soit une progression de 10,7% par rapport à 1994. Cette progression traduit le rétablissement de la situation de trésorerie de la plupart des sociétés et organismes.

B. LE BUDGET PREVISIONNEL DES ORGANISMES

Le budget pour 1995 est marqué par:

- l'importance de l'évolution de la base de reconduction, budgets votés par les conseils d'administration par rapport au projet de loi de finances initiale (+ 3,5%), dont une grande proportion de ressources publiques dont l'affectation sera soumise au vote du Parlement dans la loi de finances rectificative pour 1994:

- la création d'une nouvelle chaîne publique, à vocation éducative, dont le démarrage est prévu le 13 décembre 1994, et qui absorbe à elle-seule plus de 60% des mesures nouvelles dévolues au secteur,

- le poids des mesures d'ajustements et de reconduction, à activités inchangée, qui représentent plus de la moitié des ressources nouvelles affectées. Les charges de personnel constituent un poste en croissance importante (+ 9,65% hors Télévision du savoir). Elles atteignent 4,917 milliards de F, soit 31,5% de l'ensemble des charges (au lieu de 30,1% en 1994). Cet accroissement concerne principalement l'INA (dépôt légal), France 3 (développement des télévisions de proximité) et, de façon plus étonnante France 2. Dans ces trois sociétés, les charges de personnel progressent de plus de 11%.

- l'effort substantiel d'économies réclamées à l'ensemble des entreprises du secteur (220,2 MF), qui s'ajoutent aux 185 MF demandés en 1994 à France Télévision et qui sont reconduits.

En-dehors du budget important alloué à la Télévision du savoir, les mesures nouvelles concernent:

- l'INA (34,8 MF), essentiellement destinés à permettre les investissements nécessaires au dépôt légal audiovisuel,

- France 2 (59,2 MF): enrichissement des programmes et utilisation du système NICAM permettant d'offrir un son stéréophonique aux téléspectateurs munis d'un poste adéquat,

Evolution des charges de l'audiovisuel en 1995

(en millions de francs)

	1994 LFI	1994 Base de reconduction (1)	Economies	Ajustements (2)	Mesures nouvelles	1995 LFI
I.N.A.	542,9	540,8	- 0,6	56,1	+ 34,8	631,1
France 2	4.594,9	4.644,9	- 53,4	132,8	+ 59,2	4.783,5
France 3	4.560,1	4.672,8	- 17,4	127,1	+ 55	4.837,5
Sept/Arte	1.006,3	1.006,3	- 101,0	34,7	+ 28	968
R.F.O.	1.083,1	1.080,0	0,0	27,9	+ 22	1.129,9
Radio-France	2.492,1	2.504,1	- 34,8	73,6	+ 35	2.577,9
R.F.I.	608,1	608,1	- 13,0	29,0	+ 27,5	2.651,6
Total périmètre constant	14.887,5	15.057,0	- 220,2	481,2	261,5	15.579,5
Télévision du savoir		344,9			410,1	755
TOTAL	14.887,5	15.406,9	- 220,2	+ 481,2	+ 671,6	16.334,5

(1) - Budgets votés par les conseils d'administrations

(2) - Corrections des besoins à activités inchangées

- France 3 (55 MF), dont les deux tiers sont consacrés au financement, en année pleine, de mesures de régionalisation engagées à l'automne 1994 (ce qui ne constitue pas de véritables mesures nouvelles),

- La Sept Arte (28 MF) autorisant la diffusion sur le satellite Eutelsat et l'extension du réseau de diffusion hertzien, partagé avec la Télévision du savoir,

- RFO (22 MF), pour le développement qualitatif de la production et diverses actions de modernisation,

- Radio France (35 MF), pour la rénovation de la Maison de Radio France, l'enrichissement des programmes et l'expérimentation des nouvelles technologies,

- RFI (27,5 MF), pour l'installation de nouveaux émetteurs ondes courtes à Allouis et le développement des programmes en langues étrangères.

II- OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Un accroissement important des ressources publiques consacrées à ce secteur

- l'accroissement de la redevance: l'effort demandé au contribuable de cette taxe parafiscale est important, même si son taux demeure inférieur à celui en vigueur dans d'autres pays comparables.

- l'accroissement des concours budgétaires est important par rapport à la loi de finances initiale pour 1994. Cet appel exceptionnel au budget de l'Etat paraît trop important au moment où le Gouvernement s'efforce de limiter les déficits publics.

2. Pour financer:

- **la création d'une nouvelle chaîne publique:** la télévision du savoir, de la formation et de l'emploi, dont le lancement et la mise en oeuvre paraissent s'effectuer dans des conditions d'improvisation inquiétante. Une montée en puissance progressive aurait sans doute été plus opportune.

- **la stricte reconduction des budgets des autres organismes:** si l'on tient compte des risques de certaines recettes surévaluées (parrainage, recettes commerciales) et de l'effet report, parfois sous-évalué, des mesures engagées en 1994, l'évolution du budget des autres organismes paraît limitée aux redéploiements. De ce fait, le développement de la télévision de proximité par France3 sera quasiment gelé en 1995 alors même qu'il contribue au développement et à l'aménagement du territoire, objectif prioritaire du gouvernement.

- **un effort substantiel, conduit pour le développement de l'action audiovisuelle extérieure** dans le cadre du plan quinquennal arrêté par le CAEF.

3. Ce qui crée des risques de dérapage en cours d'exercice:

- **dérapiage social:** la conciliation d'une politique de maîtrise des dépenses salariales durant plusieurs années, et de l'annonce d'un effort budgétaire exceptionnel en faveur de l'audiovisuel avec la création d'une nouvelle chaîne est un art

difficile. Les conflits sociaux de France3, Radio-France et RFI en constituent l'illustration concrète.

- **dérèglement financier:** la tension que vont connaître plusieurs budgets risque de conduire un certain nombre d'entreprises vers le déficit en 1995,

- **dérèglement dans l'exécution des missions:** en période de rigueur budgétaire, la tentation est forte de recourir davantage au marché publicitaire, ce qui peut avoir des conséquences sur le contenu des programmes.

4. Malgré un effort appréciable de rationalisation, il eût été souhaitable de rechercher des économies supplémentaires par une hiérarchisation des priorités

- **des efforts ont été faits pour limiter la croissance des ressources publiques affectées.** Ainsi en est-il des 220 MF de redéploiements, ajoutés aux 185 MF d'économies exigés de France Télévision en 1994. Ainsi en est-il du rapprochement entre Arte et la Télévision du savoir, de la formation et de l'emploi par la constitution d'un GIE, qui permettra d'éviter des dépenses à hauteur de 60 MF.

- **mais n'est-il pas temps de prolonger ces efforts?** Est-il raisonnable, dans la situation économique et sociale de notre pays, et dans la situation de déficit budgétaire et d'endettement public que nous connaissons, de consacrer des ressources aussi importantes à ce secteur? Une hiérarchisation des priorités est devenue indispensable. L'opportunité de renoncer à des missions devenues moins importantes et à des structures inutiles, doit être examinée avec bon sens et lucidité.

5. Le soutien aux industries de programmes est toujours une priorité:

- **Les entreprises du secteur public de l'audiovisuel restent un levier important pour le développement des industries de programmes.**

Le redéploiement des budgets des sociétés, depuis 2 ans, en assure la traduction financière. De surcroît, France2 et France3 viennent de conclure avec l'Union syndicale des producteurs, un accord aux termes duquel la part du chiffre d'affaires consacrée par chacune des deux chaînes à la production d'oeuvres passera de 15 à 17% en deux ans

- Des mesures réglementaires nouvelles vont permettre de drainer des financements supplémentaires vers ce secteur:

+ La réforme du compte de soutien: D'une part, la section audiovisuelle passera de 60 à 62% en 1995 (+30 MF). D'autre part, un projet de décret est en préparation pour simplifier le fonctionnement du compte, pour le rapprocher des réalités du secteur professionnel et pour assurer un partage plus rationnel entre le soutien automatique et le soutien sélectif.

+ la contribution de Canal Plus: Dans le cadre de la refonte du régime juridique des télévisions cryptées et compte tenu de la spécificité des grilles de programmes, il est proposé de les obliger à consacrer 4,5% de leur chiffre d'affaires à la production d'oeuvres audiovisuelles. Appliquée au cas de Canal Plus, cette réglementation permettrait d'affecter 215 MF supplémentaires au secteur de la production. L'échelonnement de sa mise en oeuvre, jusqu'en 1999, permettra d'apporter 55 MF dès 1995.

- Il semble clair désormais au Gouvernement, suivant en cela les conclusions de la mission d'information, créée au printemps dernier au sein de la Commission des Finances du Sénat, que l'accroissement et l'assainissement du financement de la production ne sauraient dispenser d'une action à plus long terme sur les structures.

CREDITS D'AIDE À LA PRESSE
Rapporteur spécial : M. Jean CLUZEL

**I. EVOLUTION DES AIDES A LA PRESSE DANS LE BUDGET
 1995 : BILAN GENERAL**

A. Aides directes

(crédits inscrits au budget des Services généraux du Premier Ministre)

(millions de francs)

	Crédits votés en 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
1. Aides "spécifiques"			
- Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger <i>Chap. 43-03, article 10</i>	36,97	36,97	0
- Aide au papier journal <i>Chap. 43-03, article 40</i>	0	0	0
- Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires <i>Chap. 43-03, article 20</i>	12,97	12,97	0
- Fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces <i>Chap. 43-03, article 30</i>	5,38	5,38	0
2. Aides générales			
- Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse <i>Chap. 41-01, article 10</i>	178,25	178,25	0
- Allègement des charges supportées à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse <i>Chap. 41-02, article 10</i>	38,11	30,68	- 19,5
TOTAL	271,68	264,25	- 2,7

B. Aides fiscales
(Estimation des moins-values fiscales)

(millions de francs)

	Exercice 1993	Exercice 1994	Evolution en %
Taux réduit de TVA (2,1 %)	980	1.000	+ 2
Régime spécial de provisions pour investissements (article 39 bis du CGI)	230	230	0
Exonération de taxe professionnelle (1)	927	nc	nc

(1) Moins-values pour les collectivités locales. Les montants indiqués ne tiennent pas compte de la taxe d'habitation perçue en contrepartie par les collectivités locales sur les locaux exonérés de taxe professionnelle des entreprises.

C. Transport postal

(millions de francs)

	Exercice 1993	Exercice 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Estimation des moins-values de recettes pour la Poste du fait des tarifs préférentiels	2.534,0	2.608,0	-	
Subvention complémentaire du budget général (Chap. 41-10, article 20 du budget de l'industrie "	1.700,0 (1)	1.900,0 (2)	1.900,0	0

(1) - soit, à la charge des éditeurs: 3.671 millions de francs

(2) -soit, à la charge des éditeurs: 3.187 millions de francs

II. ANALYSE DETAILLEE DES AIDES A LA PRESSE

A. LES AIDES DIRECTES.

1. Les aides spécifiques

a) Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger

En 1995, les crédits du Fonds seront maintenus, en francs courants, à leur niveau de 1994, soit 36,97 millions de francs, après avoir enregistré une diminution de 6,3% en 1994 (1).

(1) Sont éligibles tous les types de publications françaises inscrites à la Commission paritaire et justifiant à la fois d'un marché à l'étranger et d'un plan de promotion sérieux. En outre, les zones visées doivent être compatibles avec les objectifs géographiques de la politique culturelle extérieure

Les résultats obtenus sont mitigés et méritent une analyse nuancée. En effet, l'ensemble des ventes globales, à l'étranger, de tous les titres français, est passé entre 1990 et 1992 (1) de 158,6 millions d'exemplaires à 167,8 millions d'exemplaires (soit une hausse de 9,6%). Dans le même temps, les ventes des seuls titres aidés par le Fonds ont subi une baisse de 16,1% (de 80,2 millions à 67,3 millions d'exemplaires), et, hors CEE, de 32,2% (de 33,4 millions à 21,7 millions d'exemplaires).

Les principales raisons de ce recul sont liées, d'une part, au marché africain, qui pâtit déjà de la diminution du nombre des coopérants et des mouvements politiques et sociaux et subira désormais, en outre, l'effet de la dévaluation du franc CFA, d'autre part, à l'effondrement du marché algérien, (qui représentait 87 millions d'exemplaires vendus en 1987) et, enfin, à la forte baisse enregistrée au Canada (2).

Il convient, toutefois, de souligner que l'aide apportée par le Fonds permet de maintenir la présence française là où les intérêts commerciaux, strictement entendus, des éditeurs, ne les conduiraient pas, en période de récession du secteur, notamment sur des marchés difficiles ou particulièrement lointains (pays de l'Est, Viêt Nam, Inde, Malaisie).

b) Aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires

Cette aide transite par deux Fonds qui s'adressent, pour le premier, à la presse quotidienne d'information politique et générale nationale, et pour le second, à la presse quotidienne provinciale. Au total, elle représente moins de 7% du montant des aides directes.

La presse quotidienne nationale bénéficiera, à ce titre, en 1995, de 13,0 millions de francs et la presse quotidienne de province de 5,4 millions de francs, ce qui correspond à la reconduction, en francs constants, du montant accordé en 1994.

On constate que le montant global de cette aide, soit 18,4 millions de francs est très inférieur au produit de la taxe sur la publicité télévisée -soit 75 millions de francs- qui avait été instituée en 1982 pour financer cette aide.

2. Les aides "générales" (SNCF et téléphone)

Les aides "générales", qui bénéficient à l'ensemble de la presse sans distinction de nature ou de catégorie, s'élèvent à 208,9 millions de francs en 1995, ce qui représente près de 80% du total des aides directes et près de 5% du total des aides de l'Etat.

Elles correspondent au remboursement partiel d'une charge à l'égard d'un exploitant public, SNCF ou France Telecom.

(1) *Derniers chiffres connus.*

(2) *A la suite de l'instauration, en 1990, de deux taxes qui ont eu pour effet de majorer de 15% le prix de la presse importée*

B. LES AIDES INDIRECTES

Les aides indirectes résultent d'un régime fiscal préférentiel en matière de T.V.A., d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle, qui se traduit par des moins-values fiscales. Celles-ci représentent (1) 2.137,0 millions de francs, soit près de la moitié du total de l'effort consenti par l'Etat.

1. La T.V.A.

L'assujettissement au taux réduit de TVA de 2,1% représente, pour le budget général, une moins-value de 1 milliard de francs.

La question de l'assujettissement au taux "0"

Initialement réservée aux quotidiens et assimilés, le taux "super réduit" de 2,1% a été étendu à l'ensemble des périodiques à compter du 1er janvier 1989.

L'assujettissement de l'ensemble de la presse au taux "0" est aujourd'hui demandé par la profession.

Mais, aux termes des directives communautaires:

- la TVA au taux "0" est prohibée dans son principe, sauf dans les pays où elle préexistait au 31 décembre 1975, ce qui n'est pas le cas.

- les taux inférieurs à 5% peuvent être maintenus jusqu'à la fin de la période transitoire (fixée théoriquement au 1er janvier 1997), dès lors qu'ils préexistaient au 1er janvier 1991. Ils ne peuvent être abaissés au cours de cette période.

- si la directive du 19 octobre 1992 prévoit bien la possibilité d'un élargissement du champ d'application des taux réduits de TVA, elle exclut toute baisse de ce taux en deçà de 5% (article 3-a)

On notera, en outre, qu'une telle mesure représenterait un coût budgétaire de 680 millions de francs en année pleine.

Conclusion

Sans doute faudrait-il, dès à présent, assurer le maintien du taux de 2,1% au-delà de la période transitoire.

(1) 6ème directive n°77-388 du 17 mai 1977, modifiée par la directive 92/77/CEE du 19 octobre 1992

2. Le régime spécial des provisions pour investissements (art. 39 bis du CGI)

(1) Pour 1993, dernier exercice connu.

La moins-value fiscale pour le budget général résultant de l'application du "39 bis" est estimée à 230 millions de francs pour 1993, contre 250 millions de francs pour 1992.

Cette diminution est notamment liée à l'un des "handicaps" structurels du 39 bis. Par construction, cet avantage est, en effet, limité aux seules entreprises réalisant des bénéfices.

En outre, les investissements pouvant constituer un emploi valable de la provision sont limités aux seuls éléments d'actifs "strictement nécessaires à l'exploitation du journal". Ceci exclut notamment les investissements incorporels et l'équipement informatique et bureautique.

Il reste que, même s'il mérite sûrement d'être aménagé pour mieux s'adapter à l'évolution des besoins du secteur, tout en restant conforme au souci premier du législateur, - à savoir préserver le pluralisme au sein de la presse quotidienne d'information politique et générale -, ce mécanisme, qui a largement contribué à favoriser l'autonomie financière et la modernisation de la presse, doit être préservé.

Afin de compléter cette forme d'aide dans un contexte de crise, le gouvernement a, dans le cadre du dispositif exceptionnel en faveur de la presse mis en place en 1993, institué un fonds de garantie doté de 50 millions de francs, géré par la SOFARIS, et ayant vocation à conforter les capitaux permanents des entreprises du secteur.

3. L'exonération de taxe professionnelle

L'exonération de taxe professionnelle dont bénéficient les "éditeurs de feuilles périodiques" ainsi que, - sous certaines conditions -, les agences de presse, a représenté une moins-value fiscale, pour les collectivités locales (1), de 927 millions de francs en 1993, contre 835 millions de francs en 1992, soit une progression de 11%. De 1985 à 1993, cette charge sera ainsi passée de 515 millions de francs à 927 millions de francs (soit une progression de 80%).

C. LE TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE

Le projet de loi de finances pour 1995 prévoit l'inscription, à ce titre, d'un crédit de 1.900 millions de francs au budget de l'Industrie, des postes et télécommunications, et du commerce extérieur (chapitre 41-10: "*contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse par la poste*"), ce qui correspond à la stricte reconduction, en francs courants, de la dotation 1994.

En réalité, ceci correspond à l'application de l'article 7 du contrat de plan 1995-1997 entre l'Etat et la Poste, aux termes duquel "*pendant la période du contrat de*

(1) *corrélativement, ces entreprises sont imposables à la taxe d'habitation pour tous les locaux meublés qu'elles occupent, à l'exception des locaux ouverts au public et de ceux servant exclusivement à la fabrication et au dépôt.*

plan, l'Etat stabilisera, en francs courants, sa contribution au titre de l'aide a la presse sur une base de 1,9 milliard de francs".

Cette décision, et plus encore la volonté, toujours exprimée dans l'article 7, "de parvenir avant 2005, toutes choses égales par ailleurs, à un accroissement de la part prise par les éditeurs" a, de façon compréhensible, suscité de vives réactions de la part des représentants de la presse.

En tout état de cause, et en attendant d'une part, le résultat des négociations actuellement en cours, d'autre part, et surtout, celui des travaux des groupes de travail mis en place par le Premier ministre en juillet dernier, il convient de rappeler deux principes:

- La loi du 2 juillet 1990, portant réforme de la Poste et de France Telecom, a précisément indiqué, dans son article 2, à la suite d'un amendement déposé par votre Commission et repris à son compte par le gouvernement, que l'acheminement et la distribution de la presse constituaient une mission de service public.

- La prise en charge du transport postal de la presse, dans des conditions à la fois efficaces et raisonnables, constitue une véritable aide au lecteur, puisqu'elle permet de diffuser, sur l'ensemble du territoire, les journaux et les magazines, sans que leur coût n'en soit grevé.

III. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1°/ La situation de la presse française apparaît toujours préoccupante dans un contexte, il est vrai, de crise généralisée. C'est la raison pour laquelle il convient de se féliciter de ce que la rigueur budgétaire, fortement concentrée sur les crédits d'intervention, ait épargné les crédits d'aides directes à la presse inscrits au budget des SGPM. Ils sont maintenus en francs courants, à la seule exception de ceux afférents aux communications téléphoniques en raison de la baisse des tarifs.

2°/ En outre, l'effort de l'Etat en faveur de la presse ne se limite pas aux aides budgétaires directes, qui ne représentent, en définitive, que 6% d'un total qui s'élevait en 1994 à 4.321 millions de francs.

Près de la moitié de cette enveloppe est constituée, en effet, par la contribution de l'Etat au transport de la presse par la Poste, fixée par le nouveau contrat de plan à 1,9 milliard de francs au cours de chacun des exercices 1995-1996-1997. L'autre "petite moitié" est liée aux moins-values de recettes fiscales qui traduisent l'existence de différents systèmes préférentiels dont bénéficient les entreprises de presse.

3°/ L'ensemble du système des aides à la presse fait actuellement l'objet de réflexions approfondies de la part des groupes de travail mis en place à la demande expresse du Premier Ministre en juillet dernier. Ceux-ci doivent rendre leurs conclusions en décembre.

Votre rapporteur les attend avec intérêt. En particulier, il considère que le problème fondamental (ne serait-ce que par son importance financière), du transport postal mérite un examen très attentif.

Il prend donc acte, avec satisfaction, des précisions apportées par le Premier ministre en réponse aux interrogations légitimes de la presse. Approuvé par le Conseil d'administration de la Poste le 13 octobre 1994, le contrat de plan entre l'Etat et la Poste "renvoie", en principe, s'agissant du transport de la presse, "aux conclusions que le gouvernement ne manquera pas de tirer des travaux conduits dans le cadre des groupes de travail". En outre, il a été décidé que, "sous l'égide de l'Etat, et avec la présence de parlementaires, les négociations entre la Presse et la Poste devront se dérouler au cours de l'année prochaine pour aboutir, avant la fin de 1995, à un nouveau cadre conventionnel", étant entendu que le montant de la contribution annuelle de l'Etat au transport et à la distribution de la presse restera définitivement fixé à 1,9 milliard de francs pour les exercices 1994-1995-1996, ceci étant désormais inscrit au contrat de plan.

Il apparaît donc que différents "groupes de travail" en cours ou à venir, sont appelés à réfléchir sur l'évolution des aides de l'Etat à la presse. Votre rapporteur souhaite que le Parlement ne soit pas tenu à l'écart de cette réflexion, fondamentale dans tout régime démocratique.

4°/ En tout état de cause, tout examen des aides à la presse lui paraît devoir s'inscrire dans un cadre général intangible.

Le système des "aides à la presse" est, en effet, présenté comme un facteur déterminant de la liberté d'expression et de la pluralité de l'information, qui caractérisent tout un régime démocratique.

Dans ce cadre, on peut se poser deux questions.

I. Un système d'"aides à la presse", reposant sur l'attribution de subventions budgétaires et de préférences fiscales, peut-il être durablement et structurellement compatible avec l'indépendance de la presse à l'égard du gouvernement que présuppose, par définition, le principe de "liberté d'expression"?

II. Le principe de "pluralité de l'information" implique-t-il de privilégier plutôt l'aide au secteur de la presse ou plutôt l'aide au lecteur de presse?

Confronté à ces deux questions fondamentales, dont aucune n'appelle de réponse simple, immédiate, univoque, votre rapporteur a tendance à penser qu'il conviendrait sans doute, pour éviter les écueils, de privilégier davantage l'"aide au lecteur", c'est-à-dire au lectorat, donc à la diffusion, donc aux recettes de vente, donc, en définitive, à l'entreprise de presse.

COOPERATION

Rapporteur spécial : M. Michel CHARASSE

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits proposés pour 1995 au titre du ministère de la Coopération s'élèvent à 7.732,3 millions de francs en moyens de paiements ⁽¹⁾ ce qui ne représente qu'une très légère diminution (0,5 %, soit 37,95 millions de francs) par rapport au budget voté de 1994.

En revanche, les autorisations de programme s'élèvent à 2.604,0 millions de francs, soit 132,0 millions de francs supplémentaires (+ 5,34 %) par rapport à l'exercice précédent.

Evolution des crédits du ministère de la Coopération

(millions de francs)

	1994	1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	947,13	944,76	- 0,2
Titre IV - Interventions publiques	4.801,26	4.367,55	- 9,0
Total des dépenses ordinaires	5.748,39	5.312,32	- 7,6
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	25,36	55,40	+ 118,4
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.996,50	2.364,60	+ 18,4
Total des CP	2.021,86	2.420,00	+ 19,7
Total DO + CP	7.770,25	7.732,32	- 0,5
AP Titre V	35,0	80,0	+ 128,6
Titre VI	2.437,0	2.524,0	+ 3,6
Total des AP	2.472,0	2.604,0	+ 5,3

1. Dépenses ordinaires et crédits de paiement des titres V et VI.

Les normes assignées par la *lettre de cadrage budgétaire* ne différaient pas sensiblement de celles de l'exercice précédent :

- diminution de 8 % des dépenses de fonctionnement, hors crédits de rémunération, par rapport aux dotations de 1994 ajustées pour tenir compte de l'annulation du 30 mars 1994 ;
- réduction de 15 % par rapport à la même base des dépenses d'intervention, hors dépenses résultant de dispositions législatives, réglementaires ou d'engagements contractuels de l'Etat, ces dernières devant en tout état de cause diminuer ;
- justification au premier franc des crédits d'équipement des titres V et VI.

En définitive, au terme des négociations budgétaires, et compte tenu de la prise en compte de l'incidence de la dévaluation du franc CFA, l'évolution des crédits 1995 du ministère de la coopération se situe très au-dessus des normes de cadrage :

- les crédits de fonctionnement, arrêtés à 944,8 millions de francs, ne sont diminués que de 0,2 % ;
- les crédits d'intervention s'établissent à 4.367,5 millions de francs, en diminution de 9,0 % ;
- les crédits de paiement des titres V et VI, dotés de 2.420,0 millions de francs, enregistrent une progression de 18,4 % ;
- les autorisations de programme, qui s'élèvent à 2.604,0 millions, sont majorées de 5,3 %.

En réalité, la lecture de ces évolutions doit se faire à la lumière de la dévaluation du franc CFA.

La modification de 50 % de la parité avec le franc induit en effet un gain de change considérable sur les rémunérations et paiements effectués en francs CFA.

Parallèlement, l'amélioration attendue des balances de paiements des Etats membres de la zone franc justifie l'hypothèse d'une diminution des concours financiers.

Il en résulte une diminution appréciable des crédits des titres III (19,1 MF) et surtout du Titre IV (398,0 MF).

Les moyens budgétaires ainsi libérés ont notamment permis de renforcer l'effort en faveur de l'aide projet, conçu comme l'outil d'accompagnement privilégié du retour à la croissance attendu de l'ajustement monétaire. De fait, la progression de 5,3 % des autorisations de programme traduit bien la priorité désormais accordée par le gouvernement à l'aide projet, et amorce vraisemblablement une modification structurelle profonde de la conception même du budget de la Coopération.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

① Maintien de l'effort français en faveur du développement

L'évolution des crédits du ministère de la Coopération s'inscrit d'abord dans celle de l'aide publique française au développement. En 1995, l'APD devrait s'élever à 50,23 milliards de francs ⁽¹⁾, soit 0,65 % du PIB. L'aide qui transite par le ministère de la Coopération s'élève à 6,42 milliards de francs, soit 12,8 % du total.

S'agissant de l'évolution générale de l'aide publique au développement, les derniers chiffres connus (1993) font état d'une stabilisation de l'effort français exprimé en pourcentage du PNB. Toutefois, cette tendance s'inscrit dans un contexte de baisse généralisée des flux d'aide consentis par les pays industrialisés ⁽²⁾, notamment liée à la détérioration générale de leurs économies. Le maintien de l'effort français dans ce cadre mérite donc d'être particulièrement souligné.

De fait, en valeur absolue, l'effort d'aide consenti par la France la place au troisième rang des pays industrialisés, après le Japon et les Etats-Unis ⁽³⁾. Rapporté au PNB, il la situe en tête des pays du G7. Seuls les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège et la Suède fournissent un effort relatif encore supérieur, malgré un retrait sensible depuis 1992.

② Importance des réaménagements de dette

Avec un peu moins de 13 % du total de l'aide dispensée en 1995, le ministère de la Coopération ne représente qu'un canal parmi d'autres, marqué toutefois par la spécificité de son "*champ*" de compétence géographique. Avec près de 17 milliards de francs qui transitent par son intermédiaire, le ministère de l'Economie occupe une place prépondérante, liée notamment à la charge des annulations et consolidations de dettes : 10,4 milliards de francs en 1995, en augmentation de 53 % par rapport à la loi de finances pour 1994. Cette progression s'explique essentiellement par les nouvelles annulations intervenues au titre du plan d'accompagnement de la dévaluation du franc CFA. Enfin, près de 12 milliards de francs sont versés au titre de l'aide multilatérale, dont 6,3 milliards de francs qui transitent par le canal communautaire et 4,3 milliards de francs représentatifs de versements à diverses banques et fonds de développement.

Au total, 13,9 milliards de francs de crédits sont inscrits au budget général au titre de l'APB et répartis entre divers ministères. Outre la coopération, ils vont essentiellement aux Affaires étrangères pour 3,6 milliards de francs ⁽⁴⁾ et à la Recherche pour 1,3 milliard de francs ⁽⁵⁾. Sur ce total, le coût des services centraux est évalué à 443,2 millions de francs, soit 3,2 % du total.

1. dont 5,1 milliards de francs au profit des TOM.

2. L'APB des pays membres du CAS (Comité d'Aide au Développement) de l'OCDE est passée de 60,8 milliards de dollars en 1992 à 54,8 milliards de dollars en 1993, soit une diminution de 7,8 % en termes réels.

3. dont l'aide a diminué de 25 % entre 1992 et 1993.

4. dont 1,9 milliard de francs au titre de l'"action culturelle et aide au développement", 0,6 milliard de francs pour l'AEFE et les établissements culturels et 0,1 milliard de francs pour l'aide d'urgence et le fonds d'aide d'urgence humanitaire.

5. essentiellement au profit de l'ORSTOM (1,0 milliard de francs), et du CIRAD (0,2 milliard de francs).

③ Le rapport Picq : qu'en penser ?

Le rapport Picq sur l'Etat en France ⁽⁶⁾ s'est montré particulièrement critique sur le partage de l'aide publique au développement entre les ministères de l'Economie, des Affaires étrangères et de la Coopération, considérant que la distinction "champhors champ" était "source d'effets pervers", et n'était "pas la conséquence d'un choix politique mais un effet de l'inertie des structures et des procédures administratives". Votre rapporteur ne peut accepter cette analyse. Il entend rappeler que la répartition des compétences au sein du gouvernement relève des seules prérogatives du Président de la République agissant sur proposition du Premier ministre (article 8 de la Constitution). Il n'appartient donc pas à des fonctionnaires, même rassemblés au sein d'un comité de réflexion, de se prononcer en qualité à ce sujet, ni d'apprécier le bien-fondé d'une politique qui, à travers un ministère spécifique, vise à préserver et à faciliter nos relations privilégiées avec les pays africains.

C'est au Parlement, dont le rôle politique est évident qu'il revient de contrôler le fonctionnement des ministères et de se prononcer éventuellement sur les dysfonctionnements que la répartition des tâches au sein du gouvernement peut engendrer le cas échéant. C'est dans cet esprit que votre rapporteur considère que les mêmes compétences ne peuvent être exercées dans les mêmes pays par deux ministères différents sans entraîner des dysfonctionnements fâcheux pour l'image de marque de la France à l'étranger. Tel est le cas pour la politique audiovisuelle extérieure, ainsi que le souligne à juste titre la Cour des comptes dans son dernier rapport ⁽⁷⁾.

De même, votre rapporteur s'interroge sur le bien-fondé du rattachement des centres et établissements culturels au ministère de leur Coopération, plutôt qu'à celui des Affaires étrangères ou de la Francophonie. Ces établissements, dont les moyens de fonctionnement s'élèveront en 1995 à 95,6 millions de francs, et qui bénéficieront de 22 millions de francs d'autorisations de programmes nouvelles (pour la construction d'un centre culturel à l'île Maurice) accomplissent un travail remarquable dont votre rapporteur a pu lui-même constater la qualité sur place. Il reste que leur mission première, comme l'indique précisément le Gouvernement en réponse au questionnaire budgétaire, est le "rayonnement et la diffusion de la langue et de la culture française à l'étranger". Sans doute conviendrait-il dans ces conditions de réfléchir à un autre rattachement qu'à celui de la Coopération.

④ 1995 : Premier budget de l'après-dévaluation

L'année 1994 est marquée par la dévaluation du franc CFA, intervenue le 11 janvier dernier, après quarante-six années de maintien inchangé de la parité. Cette décision a pu être interprétée par certains comme un "lâchage" par la France de ses amis africains. En réalité, le tournant intervenu à partir de 1985 dans l'évolution des économies africaines a durement souligné les dangers du maintien d'une monnaie surévaluée. La baisse du cours des matières premières, amplifiée par la chute du dollar, n'a pu être compensée en termes de compétitivité. Elle s'est traduite par une diminution en valeur absolue du revenu par habitant, et l'accumulation d'arriérés de paiement qui ont conduit à la suspension des flux financiers en provenance des principaux bailleurs de fonds, hormis la France.

Décision inévitable, rationnelle, la dévaluation du franc CFA se traduit à court terme dans la quasitotalité des pays concernés par un bilan qui peut être qualifié de positif. Peu ou pas de turbulences sociales, une inflation relativement maîtrisée, l'amélioration du pouvoir d'achat des populations rurales, le retour au marché de matières premières et de produits industriels locaux. Les "mesures d'accompagnement" mises

6. mai 1994.

7. octobre 1994.

en place à l'initiative du Président de la République et du Premier ministre ont joué un rôle essentiel : Fonds de Développement Spécial de 300 millions de francs destiné à financer des projets sociaux de petite dimension en faveur des populations les plus défavorisées, notamment urbaines, par une injection directe de pouvoir d'achat ; financement sur la dotation du FAC de mesures destinées à amortir l'effet de la dévaluation sur le prix des livres scolaires et celui des médicaments ; mise en place de facilités de trésorerie à l'usage des entreprises françaises opérant en zone franc.

L'essai reste à transformer. Il conviendra de conforter l'incidence positive du réaménagement monétaire par la création effective d'une zone d'échanges préférentiels. Mais il faudra aussi éviter la constitution d'une zone franc "à deux vitesses" d'où seraient progressivement écartés les états d'Afrique Centrale : moins exportateurs, ceux-ci ont enregistré une inflation plus forte, parfois supérieure à 50 %, et les institutions de Bretton Woods y ont déjà suspendu les décaissements repris en février (Cameroun, Congo, Tchad, Centrafrique).

⑥ **L'incidence de la dévaluation : 417 millions de francs d'économies**

Dans ce cadre, le budget 1995 du ministère de la Coopération, premier budget de l'après-dévaluation, revêt une importance symbolique. De fait, l'utilisation des gains de change issus de la dévaluation, jointe à l'incidence des améliorations attendues sur la balance des paiements des états partenaires, se traduit par une réallocation manifeste des crédits en faveur de l'aide-projet, qui traduit la réorientation souhaitée de notre politique de coopération.

Ainsi, l'ajustement monétaire conduit à une diminution des besoins budgétaires exprimés en francs français sur deux postes importants :

- les crédits de rémunération des assistants techniques civils et militaires en poste dans la zone franc.
- les concours financiers, liés à la situation des balances de paiement des pays bénéficiaires.

⑥ **La réorientation majeure de la politique de coopération**

De fait, avec un "gain de change" évalué à 417 millions de francs, le budget du ministère de la coopération n'enregistre pas de diminution significative. Avec 7.732,32 millions de francs proposés pour 1995, la dotation 1994 est en effet reconduite à 40 millions de francs près. Après la diminution de 3,7 % des crédits en 1993, cette évolution doit être soulignée, et traduit bien la volonté ferme du gouvernement de poursuivre une politique active de coopération avec ses partenaires africains.

En revanche, la répartition des moyens fait apparaître une rupture très lisible, qui traduit clairement la réorientation profonde de la politique de coopération. La priorité est désormais accordée au financement de projets de développement concrets, directement profitables aux populations, de préférence à l'aide à l'ajustement structurel (aide aux balances de paiement). Celle-ci, en tout état de cause, ne saurait désormais se démarquer de la politique globale définie par la communauté financière internationale, à dominante anglo-saxonne.

De fait, les crédits de concours financiers, destinés à l'ajustement structurel, sont ramenés à 1.003 millions de francs, ce qui correspond à une diminution de 152 millions de francs (- 13,6 %). Parallèlement, la dotation du FAC, destinée au financement de projets, progresse de 18,9 % en crédits de paiement et de 3,8 % en autorisations de programme.

Lors du précédent exercice, votre rapporteur avait souligné que la volonté déjà clairement affichée de privilégier l'aide projet risquait de buter sur la diminution de 14 % de la dotation du FAC. Il constate donc avec satisfaction que, la dévaluation étant faite, cette volonté s'accompagne désormais de moyens réels:

② **Un recours accru à la coopération directe**

Par ailleurs, le projet de budget 1995 marque enfin la reconnaissance concrète de l'intérêt d'un recours accru aux ONG et à la coopération décentralisée, dont l'efficacité sur le terrain doit être soulignée. De fait, les crédits affectés à l'aide aux initiatives privées et décentralisées progressent de 9,5 %. Là encore, la diminution de 20 % de ces crédits dans le précédent budget et la quasi-disparition des crédits d'aide aux ONG avait paru à votre rapporteur peu compatible avec la volonté déjà affichée de privilégier les projets de terrain.

③ **L'importance de la coopération militaire**

Votre rapporteur se félicite enfin de ce qu'un terme soit apporté à la réduction des effectifs d'assistants techniques militaires. Le maintien d'une coopération militaire effective, qui constitue d'ailleurs une réelle spécificité de la coopération française, lui paraît en effet essentiel, compte tenu à la fois de l'évidente instabilité du continent africain et d'un besoin manifeste des états en termes de sécurité civile, essentielle à la démocratie. Il conviendra sans doute d'ailleurs de développer encore l'effort en direction de la gendarmerie. A cet égard, l'ouverture d'un cours de gendarmerie à Melun est une initiative très positive. De même, l'éligibilité nouvelle au FAC de projets destinés à renforcer la sécurité intérieure permettra certainement de dégager, en dehors du Titre IV, des moyens nouveaux appréciables. Une réserve toutefois : la poursuite de la diminution des crédits affectés aux stages dans les écoles militaires, dont l'utilité paraît pourtant avérée.

En tout état de cause, si l'idée de constituer une force d'intervention interafricaine, déjà évoquée par le Premier ministre du Sénégal en juillet 1994, et clairement exprimée au sommet franco-africain de Biarritz, est confirmée, il sera nécessaire de repenser l'évolution des crédits affectés à la coopération militaire.

Il ne paraît pas souhaitable d'envisager de sacrifier à ce titre l'effort en direction de la gendarmerie. A cet égard, votre rapporteur note, sur l'affectation envisagée en 1995 des crédits d'aide en matériel, une nette évolution en direction des forces armées, de préférence à la gendarmerie. Il conviendra d'y veiller. Plus généralement, votre rapporteur s'interroge : plutôt que d'installer quelque part en Afrique une véritable armée attendant les ordres des autorités compétentes, la constitution d'une force composée d'un certain nombre de régiments français et africains, stationnés en France et en Afrique, mais placés en cas de crise sous l'autorité d'un état-major unique et permanent implanté en Afrique ne serait-elle pas plus adéquate ?

④ **La nécessité de réussir l'après-dévaluation**

Au total, votre rapporteur estime que le projet de budget du ministère de la Coopération pour 1995 peut être approuvé. L'année précédente, il s'était montré plus réservé, face à un budget en diminution de 3,7 %. Les objectifs, déjà affichés, de privilégier coopération concrète et aide aux projets, de préférence au financement des déficits budgétaires et des arriérés de paiement à l'égard des institutions de Bretton-Woods ne paraissaient pas s'accompagner des moyens nécessaires pour y parvenir. La diminution des crédits était sensible dans certains domaines, et ne s'accompagnait d'aucune réallocation de moyens. Tel n'est pas le cas du présent budget, dans lequel la réaffectation

immédiate des gains issus de la dévaluation permet une réelle amélioration des moyens destinés à l'aide-projet.

Ce renforcement en termes réels de l'effort consenti par la France à ses partenaires africains, malgré un contexte économique intérieur difficile, est fondamental. Principal acteur, sinon responsable de la dévaluation du 11 janvier 1994, la France doit mettre en oeuvre les moyens nécessaires à sa réussite.

CULTURE

Rapporteur spécial : M. Camille CABANA

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS

(En millions de francs)

	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	5 397,6	5 872,8	+ 8,8
Titre IV - Interventions publiques	3 199,5	3 192,0	- 0,2
Total des dépenses ordinaires	8 597,1	9 064,8	+ 5,4
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	1 446,9	1 476,4	+ 2,0
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	3 461,7	2 900,1	- 16,2
Total des crédits de paiement	4 908,6	4 376,5	- 10,8
Total DO + CP	13 505,7	13 441,3	- 0,5
Titre V - AP	1 419,0	1 496,9	+ 5,5
Titre VI - AP	2 252,3	2 191,9	- 2,7
Total des autorisations de programme	3 671,3	3 688,8	+ 0,5

Au sein des dépenses ordinaires, l'intégralité de la marge nouvelle est affectée aux **moyens des services** (titre III). Leur montant atteint, en effet, près de 5,9 milliards de francs après 5,4 milliards de francs en 1994. Outre l'évolution des rémunérations d'activité des personnels du ministère, cette progression reflète principalement le fort relèvement (+ 14,1 %) des **subventions aux établissements publics** (*chapitre 36-60*) et en particulier de la dotation à la **Bibliothèque nationale de France** (+ 53 %).

Quant aux **interventions publiques** (titre IV) qui regroupent l'ensemble des aides du ministère au fonctionnement des structures placées hors de la tutelle de l'Etat, leur montant est stabilisé en francs courants, à 3,2 milliards de francs, et diminue donc en volume de près de 2 % par rapport à la loi de finances pour 1994.

La forte contraction des autorisations de programme (- 25 %) de la loi de finances initiale pour 1993 à la loi de finances initiale pour 1994 était la conséquence de l'**achèvement progressif des grands travaux parisiens**. L'arrivée à leur terme de cette catégorie d'investissements commence également, en 1995, à se répercuter sur les crédits de paiement qui, avec moins de 4,4 milliards de francs, sont globalement en **baisse de près de 11 %**, cependant que le montant des autorisations de programme pour l'année prochaine est approximativement maintenu, avec près de 3,4 milliards de francs d'engagements de crédits.

Les investissements exécutés par l'Etat (titre V) disposent de 1,47 milliard de francs en crédits de paiement, soit une quasi-stabilisation de leur volume (+ 0,3 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 1994. En revanche, les autorisations de programme correspondantes progressent de 5,5 % en valeur et de 3,8 % en volume, pour s'établir à près de 1,5 milliard de francs. Plus encore que les conséquences de la loi de programme relative au patrimoine monumental, cette expansion reflète le **coût de travaux de sécurité** que l'Etat doit engager sur des bâtiments lui appartenant, en particulier le Grand Palais.

De leur côté, les **subventions d'investissement accordées par l'Etat** (titre VI), qui recouvrent notamment les grands travaux parisiens, enregistrent une chute (- 16,2 %) de 3,46 à 2,9 milliards de francs de leurs crédits de paiement pour les motifs invoqués plus haut. Les autorisations de programme continuent de diminuer, mais à un rythme beaucoup plus réduit que l'an dernier : - 2,7 % en valeur, soit - 4,4 % en volume, avec une enveloppe légèrement inférieure à 2,2 milliards de francs.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Les engagements de la loi de programme relative au patrimoine monumental ne sont pas respectés.

En effet, l'article 2 de la loi de programme du 31 décembre 1993 relative au patrimoine monumental prévoit que 1.538 millions de francs devront être inscrits en autorisations de programme sur le projet de budget pour 1995, ce qui correspond à une progression en volume de 2 % par rapport à 1994.

Afin de neutraliser les effets de l'inflation des coûts de construction, la loi dispose également que les crédits prévus sont actualisés chaque année, à partir de 1995, par l'application de l'indice

des prix de la formation brute de capital fixe retenu par le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances.

Le prix de la FBCF doit progresser de 2,2 % en 1995 selon le rapport économique et financier.

Les autorisations de programme inscrites au titre de l'application de la loi relative au patrimoine monumental auraient donc dû s'élever l'année prochaine à :

1 538 millions de francs (chiffre prévu par la loi de programme) X 1,022 = 1 572 millions de francs.

Or seuls 1.545,5 millions de francs sont effectivement inscrits sur les lignes concernées dans le projet de budget.

Le ministre, M. Jacques Toubon, a affirmé devant la commission des finances que le manque à gagner serait inscrit dans un collectif budgétaire. Votre rapporteur rappelle toutefois que dans le cadre de la précédente loi de programme, l'actualisation était effectuée dès l'étape du dépôt du "bleu" budgétaire sur le bureau de l'Assemblée nationale.

2. Le report à 1996 et les années suivantes de l'essentiel du programme des "Grands projets en régions" et la montée en puissance des établissements parisiens issus des grands travaux mettent à mal l'objectif de rééquilibrage des dépenses du ministère au profit de la province et provoque l'essoufflement d'un slogan, certes médiatique, mais dont il faudra bien se demander un jour s'il est réaliste.

Dans un contexte marqué par la quasi-stabilité en francs courants du budget et de la Culture, une part prépondérante du gain réalisé, en 1995, grâce à la diminution des crédits de paiement affectés aux grands travaux parisiens a permis, en effet, de garantir dans de bonnes conditions la montée des dépenses de fonctionnement des établissements issus de ces travaux.

Le poids du fonctionnement des grandes institutions parisiennes au sein du budget de la Culture aura ainsi presque doublé entre 1988 et 1995, passant de 7,2 % à 13,5 %.

Le reste de la marge de manoeuvre acquise par l'effacement progressif des grands travaux parisiens a, en outre, été réaffectée à la progression des dépenses de personnel et au financement de certaines opérations ponctuelles "parisiennes" (du type Grand Palais).

Ce faisceau d'éléments explique qu'en dépit de l'effort sensible de rattrapage opéré en 1994, le poids relatif de la province dans le projet de budget pour 1995 subisse une importante dégradation, que les grands travaux parisiens soient inclus (41,5 % en 1995 au lieu de 44 % en 1994) ou exclus (46,3 % en 1995 au lieu de 49 % en 1994) de cette masse.

3. L'Opéra de Paris est l'un des principaux enjeux de la maîtrise des coûts de fonctionnement des grandes institutions parisiennes

L'analyse qui précède mérite toutefois d'être nuancée : la forte progression de la dotation de fonctionnement allouée à la plus importante des institutions parisiennes, l'Opéra de Paris, revêt, en effet, cette année, un caractère exceptionnel et vise précisément à donner à cet établissement les moyens d'une gestion plus rationnelle de son budget.

Ainsi, sur l'enveloppe de 41,5 millions de francs supplémentaires permettant de porter à 581,5 millions de francs de la subvention de fonctionnement de l'Etat :

- 10 millions de francs sont destinés à la constitution du répertoire ;

- 25 millions de francs permettront d'assurer le financement d'un plan social nécessaire au redressement durable d'une gestion lourdement déficitaire.

Tout en approuvant l'action courageuse menée depuis son entrée en fonction par le ministre de la Culture, la commission s'interroge toutefois sur le caractère modique de la somme allouée à la mise en place d'un répertoire qui permettrait de rompre avec la pratique des scénographies et des décors utilisés une seule fois. Pour que l'Opéra coûte moins cher, il faudra, en effet, dans un premier temps lui verser plus de subvention et mettre un terme aux "régulations" budgétaires qui ont fait tant de tort à son fonctionnement.

4. Le rattachement de la francophonie au ministère de la Culture reste toujours aussi critiquable dans son principe

Les crédits, gérés par le ministre de la Culture ne se répartissent en fait que sur trois postes : les dotations d'intervention de la Délégation générale à la langue française et celles de l'action

culturelle internationale inscrites sur le budget de la Culture d'une part, les crédits prévus pour l'exécution des décisions prises à l'occasion des conférences des chefs d'Etat et de gouvernement ayant en commun l'usage de la langue française inscrits sur le budget des Affaires étrangères mais mis à la disposition du ministre de la Culture d'autre part.

L'essentiel des dépenses reliées à la francophonie -5,6 milliards de francs en 1994 selon l'état récapitulatif des crédits concourant au développement de la langue française et à la défense de la francophonie- restent donc gérées par le ministère des Affaires étrangères et, dans une moindre mesure, par celui de la Coopération.

Après la communication qu'il a faite à ce sujet le 6 juillet dernier devant la commission des finances, le rapporteur spécial ne peut que souligner à nouveau la nécessité d'un regroupement des moyens et des centres de décision et préconise sans équivoque leur rattachement au ministère des Affaires étrangères en vertu du principe selon lequel «l'accessoire suit le principal».

DEPARTEMENTS 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 1995 atteint **2.447,7 millions de francs**, soit une **augmentation de 7,7 % par rapport au budget initial de 1994**. Cette évolution s'explique en grande partie par une mesure de transfert en provenance du ministère du Travail. A structure constante, l'augmentation est ramenée à 2,3 %. 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).

Budget des D.O.M.-T.O.M. 1995
Tableau récapitulatif
Présentation par nature de crédits

(en millions de francs - chiffres arrondis)

Nature des dépenses	1994 Budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	874,1	912	+ 4,3 %
Titre IV - Interventions publiques ..	310,8	451,2	+ 45,2 %
Total des dépenses ordinaires (DO)	1.184,9	1.363,2	+ 15 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat (CP)	68,6	35	- 43,1 %
Titre VI - Subventions d'investissements accordées par l'Etat (CP)	1.018,5	1.049,6	+ 3 %
TOTAL (DO + CP)	2.272	2.447,7	+ 7,7 %
Titre V - Investissements de l'Etat (AP)	64,3	38	- 40,9 %
Titre VI - Subventions d'investissements	1.167,5	1.074,8	- 7,9 %
TOTAL AP	1.231,8	1.112,8	- 9,6 %

Budget des DOM-TOM 1995
Tableau récapitulatif - Présentation par actions
(Crédits de paiement)

Actions	Montant MF		Part dans le total 1995	Variation 1995/1994
	1994	1995		
. Administration centrale	81,2	82,9	3,4 %	+ 2,1 %
. Services déconcentrés DOM-TOM	419,1	435,6	17,8 %	+ 3,9 %
. Collectivités locales des DOM-TOM	142,1	166,2	6,8 %	+ 16,9 %
. Action sociale et culturelle des DOM-TOM	531,7	499,1	20,4 %	- 6,1 %
. Action économique des DOM-TOM	1.016,6	1.179,4	48,2 %	+ 16 %
. Recherche dans les TOM	81,3	84,5	3,4 %	+ 3,9 %
TOTAL DOM-TOM	2.272	2.447,7	100,0 %	+ 7,7 %

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. LA GESTION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE

Pour la première fois depuis cinq ans, la dotation du ministère n'a pas été amputée en cours d'année par des annulations de crédits qui, réguliers et systématiques, ôtaient toute crédibilité au budget voté. Il s'agit d'une amélioration significative. De même la consommation de crédits s'est notablement améliorée depuis deux ans.

Les rapports successifs du contrôleur financier sont néanmoins assez critiques sur certains points, soit de détail, soit de fond.

Le dernier rapport annuel de la Cour des Comptes est lui aussi critique. Le rapport traite notamment de l'aide de l'Etat aux investissements des Territoires d'outre-mer : *"Des investigations auxquelles elle a procédé, la Cour a tiré trois constatations principales. Elle a d'abord relevé que l'Etat n'avait, ni au niveau central, ni aux échelons déconcentrés, une suffisante maîtrise de ses relations avec les collectivités publiques des territoires d'outre-mer. Le défaut de cohérence qui en résulte dans son action constitue l'une des deux causes qui expliquent que le bon emploi des subventions distribuées par le FIDES et le FEPNC (1) n'est souvent pas assuré. La seconde cause tient aux carences caractérisant la gestion des collectivités publiques elles-mêmes, telles qu'elles ressortent des observations faites en Polynésie française."*

La Cour révèle notamment de nombreuses «erreurs de gestion constatées dans la réalisation des opérations subventionnées»

B. LA SITUATION ET LA GESTION DES COLLECTIVITES PUBLIQUES

La commission reste attentive à la dégradation sensible, de la situation financière des collectivités locales.

C. L'IMPACT AMBIGÛ DES CRÉDITS COMMUNAUTAIRES

L'analyse budgétaire nationale doit désormais être complétée par l'examen des crédits communautaires affectés aux DOM-TOM. 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.

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, ces crédits ont normalement un effet de levier important : les crédits

*1. (FIDES) Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social
FEPNC (Fonds pour l'Emploi Pour la Nouvelle-Calédonie.*

nationaux se trouvent dans l'obligation de "suivre le mouvement".

On peut cependant s'étonner que ce mouvement soit interrompu, lorsque les difficultés budgétaires nationales imposent des arbitrages.

La régression des crédits du FIDOM (1) en 1995 pourrait signifier l'amorce d'un nouveau mouvement de découplage des crédits européens (en forte baisse) et de crédits nationaux (en baisse).

Les deux évolutions, contradictoires, pourraient faire naître un "effet de ciseaux" qui doit retenir l'attention.

D. QUESTIONS FISCALES D'ACTUALITE

1. Les DOM : bilan de la défiscalisation

Compte tenu des dates d'intervention des textes d'application des mesures décidées en 1993, la nouvelle procédure d'agrément connaîtra son plein effet incitatif en 1994, les investisseurs potentiels étant rassurés sur la portée des mesures adoptées.

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 DOM

(en milliards de francs)

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
6,5	7,09	7,57	8,56	8,93	9,98	10,04

Source : Documents budgétaires - Evaluation des voies et moyens

1. FIDOM (Fonds d'Investissement des Départements d'Outre-Mer.

2. Les TOM : La difficile introduction de la contribution de solidarité territoriale en Polynésie.

L'Assemblée territoriale a tenté d'introduire en 1993 une "contribution de solidarité territoriale", assise sur les salaires.

La décision de l'Assemblée territoriale a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir au motif que l'assiette, qui ne recouvrait que les salaires, ne respectait pas le principe d'égalité devant les charges publiques. La décision a été annulée le 19 juillet 1994.

Un problème pratique reste posé cependant : que faire des sommes prélevées entre juillet 1993 et juillet 1994 ? Sauf à procéder au remboursement, une loi de validation pourrait être nécessaire. Une situation similaire s'était produite en 1982, en Nouvelle-Calédonie.

E. LA RECHERCHE DANS LES TAAF APPELLE UN JUGEMENT CRITIQUE, VOIRE SÉVÈRE.

1. La piste aérienne

La construction de la piste aérienne en Terre Adélie, décidée en 1987 à la suite d'une forte pression des scientifiques a été un échec.

Le coût, non excessif pour une piste qui aurait servi, mais démesuré pour un ouvrage qui s'est avéré inutile et inutilisable, sitôt construit, a été de 106,5 MF.

Cette réalisation révèle une impréparation, une précipitation de la part des spécialistes et une confiance excessive dans le choix des experts (alors même que certains phénomènes naturels auraient pu, semble-t-il, être prévus -houle, retrait du glacier...).

2. Les expériences scientifiques dans les TAAF

Suite à une mission de contrôle sur pièces et sur place, l'administration des terres australes et antarctiques française a opéré un remarquable sursaut, qualitatif et budgétaire. Le contrôle n'a pas opéré sur les actions de recherche qui relèvent d'un autre ministère. **Des progrès restent à réaliser dans ce domaine.** Malgré ce contrôle, des expériences animales très douteuses, voire inacceptables restent en cours, notamment à Kerguelen.

ECONOMIE ET FINANCES

I - 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 1995 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 564,6 milliards de francs, en augmentation de 2,2 % par rapport au budget voté pour 1994.

Le titre I «*Dette publique et dépenses en atténuation de recettes*» qui représente à lui seul 445 milliards de francs, soit près de 79 % du budget, progresse de 1,6 %. Hors titre I, le budget des charges communes s'élève à 119,6 milliards de francs, en augmentation de 4,7 % par rapport au budget de 1994.

Présentation générale des crédits

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre I - Dette publique et dépenses en atténuation de recettes	438 068,8	445 009,2	+ 1,6
Titre II - Pouvoirs publics	3 826,4	3 956,3	+ 3,4
Titre III - Moyens des services	51 029,4	50 514,7	- 1,0
Titre IV - Interventions publiques	50 019,9	55 640,0	+ 11,2
Total dépenses ordinaires	542 944,6	555 120,3	+ 2,2
Dépenses en capital (Crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	825,2	798,5	- 3,2
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	8 456,1	8 656,4	+ 2,4
Total dépenses en capital	9 281,3	9 454,9	+ 1,9
Total D.O. + C.P.	552 225,9	564 575,2	+ 2,2
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	685,0	130,5	- 80,9
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	30 119,4	2 023,1	- 93,3
Total autorisations de programme	30.804,4	2.153,6	- 93,0

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

Principales actions du budget des charges communes (dépenses ordinaires et crédits de paiement)

(millions de francs)

Actions	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
01 - Dette publique et divers	438 068,8	445 009,2	+ 1,6
02 - Pouvoirs publics	3 826,4	3 956,3	+ 3,4
03 - Dépenses administratives	50 645,3	50 057,2	- 1,2
04 - Interventions politiques et administratives	689,6	671,4	- 2,6
05 - Action internationale	9 794,2	9 504,9	- 2,9
07 - Action économique	39 557,0	44 874,1	+ 13,4
08 - Action sociale	9 644,5	10 502,0	+ 8,9

L'analyse de ce tableau montre une évolution contrastée entre les dépenses des actions économique et sociale qui progressent fortement, les autres dépenses d'intervention qui diminuent et les crédits de la dette publique, globalement stabilisés.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Une nette décélération de la croissance de la charge de la dette

En 1995, la charge budgétaire de la dette, hors garanties, s'élève à 216,1 milliards de francs, soit un montant encore jamais atteint.

Aujourd'hui, la charge de la dette représente le deuxième budget civil de l'Etat, après l'Education nationale, soit plus de 70 % du produit de l'impôt sur le revenu, ou encore plus de la moitié du budget d'interventions publiques de l'Etat.

Toutefois, cette année, le taux de progression de la charge de la dette est inférieur à celui des années précédentes (+ 3,7 % au lieu de + 10 % en moyenne depuis 1989).

En effet, au-delà des changements de définition de la charge nette adoptés depuis 1993, qui, pour l'essentiel, expliquent les fluctuations constatées dans la progression annuelle de la charge nette de la dette au cours des deux derniers exercices, on observe, dans le projet de loi de finances pour 1995 et pour la première

fois depuis 1988, une véritable décélération de la croissance de la charge de la dette.

Celle-ci apparaît également très nettement dans le rapprochement que l'on peut effectuer entre le poids du service de la dette et le montant des recettes fiscales nettes. En effet, la charge nette de la dette devrait passer de 19,3 % des recettes fiscales nettes en 1994 à 18,8 % en 1995. On rappellera que ce rapport était de 10 % en 1986.

La décélération de la charge de la dette en 1995

Plusieurs facteurs expliquent le ralentissement de la progression de la charge de la dette en 1995 :

- la réduction du volume des émissions effectuées en 1994 par rapport à 1993 (500 milliards de francs au lieu de 594 milliards de francs) ;

- le renouvellement du stock de dette effectué en 1994 a bénéficié de la baisse des taux, permettant une économie de l'ordre de 5,3 milliards de francs ;

- le faible niveau des taux à court terme prévu pour 1995 qui permettra des économies, en partie compensées toutefois par le surcoût lié à la remontée des taux longs depuis le début de 1994 ;

Hypothèses de taux associées au projet de loi de finances

	1994	1995
- Emissions d'OAT (long terme : 10 à 30 ans)	6,5 %	7 %
- Emissions de BTAN (moyen terme : 2 à 5 ans)	5,5 %	6 %
- Emissions de BTF (court terme : moins d'un an)	5 %	5 %

- la poursuite de la baisse des charges de la dette non négociable, en partie due à la diminution de la charge suscitée par la créance TVA née à la suite de la suppression de la règle du décalage d'un mois.

2. Une nouveauté : le placement d'OAT auprès des particuliers

La réforme de la gestion de la dette de l'Etat à partir de 1986 a permis la mise en place d'un marché modernisé des titres d'Etat, efficace et performant, grâce à la simplicité des produits offerts, à la grande liquidité des lignes, à la transparence et à la régularité des appels au marché.

Toutefois, les particuliers en ont été progressivement écartés au profit des seuls investisseurs institutionnels.

Pour revenir sur cette tendance, le gouvernement a décidé qu'à partir du mois d'octobre 1994, les personnes physiques pourraient souscrire chaque mois des OAT à 10 ans dont le taux sera celui de l'adjudication mensuelle, la fiscalité de droit commun s'appliquant à ces titres.

Votre rapporteur se félicite du choix supplémentaire ainsi offert aux épargnants. Il note avec satisfaction l'engagement ferme pris le 27 septembre par 18 banques et réseaux de placer 19,6 milliards de francs d'OAT par an, dont 3,4 milliards ont déjà été placés pour le mois d'octobre 1994.

3. La poursuite de l'augmentation des mesures pour l'emploi

Après 17 milliards de francs en 1993 et 20,4 milliards de francs en 1994, **25,05 milliards de francs sont inscrits au titre des mesures pour l'emploi** dans le projet de budget des charges communes pour 1995, ce qui représente une progression annuelle de 20 % en 1994 et de 22,8 % cette année.

On rappellera que la loi de finances initiale pour 1993 n'avait pas inscrit de crédits à ce titre dans le budget général, mais prévu le financement de ces dépenses par des cessions d'actifs publics. Les mesures pour l'emploi étaient en effet inscrites en dépenses du compte d'affectation spéciale du produit de cessions de titres du secteur public, ce qui revenait, d'une certaine manière, à faire financer des dépenses courantes par des recettes exceptionnelles.

Votre rapporteur s'était vivement élevé contre cette pratique. Aussi s'est-il félicité lorsque les mesures pour l'emploi ont été rebudgétisées dans la loi de finances rectificative pour 1993. **Un financement budgétaire paraît de fait indispensable pour des mesures aussi importantes en termes de solidarité nationale.**

Dans le projet de loi de finances pour 1995, les 25,05 milliards de francs de mesures pour l'emploi ont les destinations suivantes :

- le financement de l'exonération des cotisations sociales patronales dues au titre de la branche famille pour les bas salaires : **17,5 milliards de francs ;**

- la participation de l'Etat au redressement financier de l'UNEDIC : **5 milliards de francs ;**

- le financement de l'aide au premier emploi des jeunes instituée par le décret du 11 avril 1994 : **1,64 milliard de francs ;**

- la prise en charge de la nouvelle mesure d'exonération de cotisations sociales patronales mise en place dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte pour les entreprises des secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie et de la restauration, de la presse et de la production audiovisuelle, de l'agriculture et de la pêche : **610 millions de francs ;**

- le solde des dépenses au titre de l'exonération de charges sociales pour l'embauche de jeunes sans qualification ("exo-jeunes") : **300 millions de francs.**

4. La mise en oeuvre du programme de privatisation

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de privatisation du 19 juillet 1993, quatre opérations de privatisation ont été menées à bien. Elles ont rapporté au total près de **95 milliards de francs** à l'Etat (BNP et Rhône-Poulenc en 1993, Elf-Aquitaine et UAP en 1994).

En outre, une opération de privatisation partielle est en cours, celle de Renault, dont le produit permettra de dépasser le montant initialement prévu de recettes de privatisations pour 1994, soit 55 milliards de francs.

Pour 1995, **55 milliards de francs** de produit de cessions d'actifs publics sont à nouveau inscrits dans le projet de loi de

finances, dont 47, au lieu de 50 en 1994, seront affectés au budget général et 8, au lieu de 5, seront destinés à des dotations en capital aux entreprises publiques.

Votre rapporteur se félicite de la façon dont ces privatisations ont été menées, malgré la situation difficile et instable des marchés.

En outre, il souligne qu'en décidant d'apporter **21 milliards de francs de dotations en capital** aux entreprises du secteur public en 1993 et 1994, le Gouvernement a accompli un effort considérable qui n'avait pas été effectué au cours des exercices antérieurs (5,1 milliards de dotations en 1991, 5,9 milliards en 1992), l'Etat n'ayant alors pas joué le rôle qui aurait dû être le sien.

De fait, certaines entreprises publiques se trouvent actuellement dans une situation critique, nécessitant un apport urgent de fonds propres, soit pour assurer la survie de l'entreprise, soit pour permettre leur mise sur le marché dans de bonnes conditions.

A cet égard, le montant de dotations en capital prévu pour 1995, soit 8 milliards de francs, apparaît déjà insuffisant compte tenu des besoins identifiés d'Air France, du Crédit Lyonnais, de Bull, d'Aérospatiale et de quelques autres entreprises.

La poursuite du programme de privatisation, au cours des mois à venir, s'avère donc aussi nécessaire que difficile, compte tenu notamment de la situation des entreprises restant à privatiser. On rappellera que trois opérations figurant dans les décrets annonçant les entreprises devant être privatisées n'ont pas encore été réalisées : la banque Hervet, les AGF et Bull.

ECONOMIE ET FINANCES
II - SERVICES FINANCIERS
Rapporteur spécial : M. Gérard MIQUEL

I - PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits prévus pour 1995 au titre des Services financiers s'élèvent à 45,39 milliards de francs, en progression de près de 3 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1994.

82,5 % de ce budget sont des dépenses de personnels. La rémunération des personnels en activité (177.579 agents) constitue à elle seule 57,3 % du total, soit 26 milliards de francs.

Budget des Services financiers
Tableau récapitulatif

(en millions de francs - chiffres arrondis)

	1994 Budget voté	1995 LF1	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	43.128,5	44.517,4	+ 3,2 %
Titre IV - Interventions publiques	400,4	390,7	- 2,4 %
Total dépenses ordinaires (DO)	43.529	44.908	+ 3,1 %
Titre V - Investissements de l'Etat CP	547	483,9	- 11,5 %
Total DO + CP	44.076	45.391,9	+ 2,99 %
Titre V - AP	514,7	490,5	- 4,7 %

Ce projet de budget s'inscrit dans le cadre des orientations qui ont conduit la préparation du projet de loi pour 1995. Il privilégie deux objectifs majeurs : l'adaptation active des moyens des services à leurs missions et le maintien de l'effort de modernisation.

1. Les effectifs budgétaires prévus pour 1995, sont diminués de 112 emplois et s'établissent à 177.579, ce qui représente une baisse de - 0,06 %.

Services financiers
Evolution des effectifs budgétaires depuis 1991

Services	1991	1992	1993	1994	1995	1995/1991	1995/1994
Personnels titulaires							
Administration centrale	8.002	7.892	7.776	7.729	7.725	- 277	- 4
IGF	110	110	110	110	110	-	-
Cour des comptes + CRC	1.632	1.657	1.648	1.643	1.643	+ 11	-
Trésor	56.458	56.449	56.508	56.452	56.439	- 19	- 13
DGI	80.878	80.874	81.655	80.771	79.229	- 1.649	- 1 542 *
Douanes	20.017	19.952	18.200	19.074	20.556	+ 539	+ 1.482 *
Services financiers à l'étranger	116	115	114	112	110	- 16	- 2
Expansion économique à l'étranger	1.369	1.317	1.281	1.246	1.226	143	- 20
INSEE	6.886	6.853	6.830	6.806	6.795	- 91	- 11
DGCCR et autres	3.728	3.718	3.758	3.748	3.746	+ 18	- 2
	179.196	178.937	177.880	177.691	177.579	- 1.617	- 112

* Nota : *Mouvements principaux portant sur la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale des Douanes.*

D.G.I. : - 1.532 emplois transférés aux douanes

- 10 emplois supprimés

soit - 1.542 suppressions au total.

DG Douanes et + 1.532 emplois en provenance de la DGI

Droits indirects : - 50 emplois supprimés

soit + 1.482 créations au total

Au total, les dépenses de personnel s'élèvent à 37,5 milliards de francs (soit 82,5 % du total des dépenses prévues), et progressent de 3,9 % par rapport à 1994. Ce taux résulte de la prise en compte de la hausse de la valeur du point dans le calcul des rémunérations, de la prise en compte de l'effet GVT et de la mise en oeuvre de la 6ème tranche du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Evolution des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (parties 31-32-33) passent de 36.079,8 MF en 1994 à 37.476,9 MF en 1995.

Cette progression représente une augmentation de 1.397,1 MF qui se décompose de la façon suivante :

1) Actualisations (évolution point fonction publique, pensions, mesures acquises...)	1.063,2 MF
2) GVT global	250,7 MF
3) Mesures catégorielles (protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, mesures indemnitaires)	375,4 MF
4) Mesures liées à l'organisation des services	+ 26,2 MF
5) Transfert (emplois CERC)	+ 6,2 MF
6) Révision des services votés	- 15,6 MF
7) Prise en charge de la majoration de pension pour enfants par le Fonds de solidarité vieillesse	- 309,0 MF

2. Les subventions et les crédits d'intervention ont fait l'objet d'un réexamen approfondi.

L'augmentation de 135 % de la ligne des subventions (216,9 MF en 1995 contre 92 MF en 1994) par rapport à la loi de finances initiale pour 1994 résulte de la majoration d'une subvention d'équilibre versée au budget annexe des monnaies et médailles. Cette subvention passe de 28,2 MF en 1994 à 154,4 MF en 1995.

B. LE MAINTIEN DE L'EFFORT DE MODERNISATION DES SERVICES

La modernisation des services se traduit par le maintien de l'effort consacré à l'amélioration des conditions de travail des agents et l'équipement des services.

1. Les crédits alloués au fonctionnement courant sont pratiquement reconduits à leur niveau de 1994 (3,17 milliards de francs).

2. Les moyens informatiques, soit 977 MF, enregistrent une diminution de 9,68 % par rapport à 1994. Cette baisse importante s'explique par une contraction massive (- 481 MF) au titre des mesures acquises ; la dotation nécessaire au seul maintien du parc existant a en effet fortement diminué en raison d'une baisse très nette des coûts des matériels, accompagné d'une baisse plus réduite des coûts d'entretien. Ce mouvement est général dans la fonction publique mais sont plus visibles sur le budget des services financiers compte tenu de l'importance prise par les dépenses informatiques dans les différents services, notamment la Direction générale des impôts. Pour cette seule direction, le maintien du parc existant représente une économie de 205 millions de francs.

II - PRESENTATION DES ACTIONS ET OBSERVATIONS

Services financiers Présentation par actions

(millions de francs)

Actions	Dotation 1994	Dotation 1995	Part dans le total (%)	Variation 1995/1994
01. Administration centrale	2.829	2.858	6,3 %	+ 1 %
02. Inspection générale des finances	38	38	0,08 %	-
03. Cour des comptes et chambres régionales des comptes	481	493	1,1 %	+ 2,5 %
04. Trésor Public	8.631	8.995	19,8 %	+ 4,2 %
05. Direction générale des impôts	12.507	12.790	28,2 %	+ 2,2 %
06. Direction générale des Douanes	3.802	4.151	9,2 %	+ 9,2 %
07. Services financiers à l'étranger	73	76	0,1 %	+ 4,1 %
09. INSEE	1.448	1.519	3,3 %	+ 4,9 %
10. DREE	1.274	1.279	2,8 %	+ 0,4 %
11. DGCCRF	950	977	2,2 %	+ 2,8 %
13. Services communs	12.041	12.216	26,9 %	+ 1,4 %
TOTAL	44.076	45.392	100 %	+ 3 %

1. La Direction générale des douanes et des droits indirects - bilan

La mise en oeuvre du marché unique a entraîné de profondes modifications pour la direction générale des douanes : ses compétences ont été élargies ; ses missions traditionnelles ont été modifiées.

S'agissant de la surveillance, la nouvelle organisation de la surveillance douanière s'est traduite par l'abandon de la garde fixe des points de passage et la généralisation des contrôles mobiles. Elle combine un réseau d'unités mobiles et de 35 observatoires placés sur les points de passage majeurs.

L'évolution de la fraude dans tous les domaines se caractérise par son internationalisation croissante par le biais de véritables filières organisées.

Ainsi, par exemple, il convient de noter le **développement de la fraude au régime du transit**, fraude au terme de laquelle des produits tiers sont importés dans la Communauté sous couvert de titres de transit qui sont faussement apurés ; les marchandises qui ne devraient théoriquement que transiter par la communauté restent sur le territoire communautaire sans avoir supporté les droits et taxes et sont revendues sans facture, ou sont même parfois réexportées sur des pays tiers en bénéficiant indûment de restitutions s'il s'agit de produits agricoles.

2. La politique de concurrence et de consommation

a) en matière de sécurité 143.150 interventions ont été réalisées par la DGCCRF.

b) Le soutien financier au mouvement de consommation se poursuivra.

La situation de l'Institut national de la consommation qui est un établissement public industriel et commercial reste cependant problématique. Les ventes du magazine 50 millions de consommateurs ont chuté depuis que la citation du journal à la télévision a été interdite au motif qu'elle constituait une publicité indirecte, et le déficit n'a cessé de se creuser : 38 MF en 1994. L'Etat a

versé une subvention de 34 MF en 1994 et versera 33,5 MF en 1995. Une redéfinition de missions n'est pas à exclure.

3. La Direction générale des impôts et le recouvrement de la TVA intracommunautaires.

La suppression des contrôles à finalité fiscale aux frontières de la CEE a conduit à une adaptation du dispositif de contrôle pour éviter que le nouveau régime de TVA ne se traduise par un développement de la fraude. A cette fin, des outils juridiques, méthodologiques et informatifs ont été mis à la disposition des services.

Ces directives ont notamment permis de vérifier, pour la première fois en mai 1993, les opérations déclarées au titre de la TVA intracommunautaire par les grands opérateurs. Ces contrôles n'ont généralement concerné qu'un ou deux trimestres et ont principalement porté sur le respect formel des obligations déclaratives imposées par la nouvelle législation.

Pour ces raisons, les rappels effectués au titre de la TVA intracommunautaire n'ont représenté qu'une fraction modeste des 8,1 milliards de francs de droits nets rappelés au titre de la TVA en contrôle fiscal externe (quelques dizaines de millions de francs).

EDUCATION NATIONALE**Rapporteur spécial : M. Jacques-Richard DELONG**

A la rentrée scolaire de 1994-1995, les élèves français étaient quasiment aussi nombreux que l'an dernier, avec un total de 12,9 millions dont 6,8 dans le primaire et 6,1 dans le secondaire. Sur l'ensemble de la période 1986-1994, les effectifs ont augmenté de 1,23 %.

Cependant, cette apparente stabilité dissimule des évolutions contrastées. Alors que de 1986 à 1994 le nombre des écoliers a diminué de 98.100 (-1,42 %), les effectifs du secondaire ont augmenté de 254.300 (+4,26 %).

Face à ces besoins, l'examen des crédits fait apparaître que l'éducation nationale reste une des principales priorités du Gouvernement actuel.

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits de l'éducation nationale prévus dans le projet de budget pour 1995 s'élèvent à 261,2 milliards de francs, soit une progression de 4,19 % (contre 4 % l'an dernier) par rapport aux crédits votés pour 1994.

A structures constantes, c'est à dire hors transferts, (+ 713,9 MF) cette augmentation est de 4,62 % (3,45 % pour 1994).

(En millions de francs)

Nature des crédits	LFI 94 budget voté	LFI 1995	Evolution en %
TITRE III - Moyens des services	211 471.7	221 122.8	4.56
TITRE IV - Interventions publiques	38 825.8	40 082.0	3.24
Total des dépenses ordinaires	250 297.5	261 204.8	4.36
TITRE V - Investissements exécutés par l'Etat (CP)	967.1	812.4	-16.00
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (CP)	38.0	176.0	363.16
Total des dépenses en capital	1 005.1	988.4	-1.66
TOTAL DO + CP	251 302.6	262 193.2	4.33
TITRE V - Investissements exécutés par l'Etat (AP)	1 088.5	722.4	-33.63
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (AP)	139.2	125.0	-10.20
TOTAL AP	1 227.7	847.4	-30.98

A. LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR NATURE DE DÉPENSES

1. Les dépenses ordinaires continuent leur progression

Les dépenses ordinaires s'élèvent à 261,2 milliards, soit 4,36 % de plus que l'an dernier et représentent la quasi totalité (99,7 %) des crédits demandés pour l'éducation nationale.

Les **moyens des services** (titre III) seront de 221,1 milliards en augmentation de 4,56 %.

Les **crédits d'intervention publique** (titre IV) augmentent de 3,24 % et représentent, avec 40 milliards de francs, 15,3 % du budget du ministère, soit le même potentiel d'intervention que l'année précédente. En réalité, ces crédits augmentent de façon plus substantielle puisque si on prend en compte le transfert des crédits affectés au paiement des bourses de collèges (673,3 MF) aux caisses d'allocation familiales (budget des charges communes), cette augmentation est de 5 %.

2. Les dépenses en capital diminuent encore

Les crédits de paiement ne s'élèveront en 1995 qu'à 988,4 millions de francs, en diminution de 1,7 % par rapport à 1994. Cette diminution masque en réalité une évolution contrastée. Alors que les investissements effectués directement par l'Etat continuent une diminution engagée depuis plusieurs années, les subventions d'investissement accordées par l'Etat sont en très forte augmentation puisqu'elles passent de 38 millions de francs en 1994 à 176 millions en 1995.

Les autorisations de programme diminuent fortement (- 31 %) pour s'établir à 847,4 millions de francs ; les investissements exécutés directement par l'Etat diminuent beaucoup plus vite (- 33,63 %) que les subventions d'investissement augmentent (- 10,2 %).

B. LES CRÉDITS DE L'ÉDUCATION NATIONALE PAR GRANDES ACTIONS

(en millions de francs)

Nature des actions (crédits de paiement)	Budget voté 1994	Projet de budget 1995	Variation en %	Part en %
Administration et interventions	100 675.0	104 757.2	4.05	39.95
Enseignement primaire	52 824.7	54 449.3	3.08	20.77
Enseignement secondaire	96 894.8	102 045.9	5.32	38.92
Etablissements publics	907.9	940.7	3.61	0.36
Total	251 302.4	262 193.1	4.33	100.00

II - LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Trois principes organisent le projet de loi de finances. Tout d'abord, l'attribution de moyens nouveaux est effectuée de manière ciblée afin d'accroître leur efficacité. Ensuite, les engagements pris dans le passé, notamment ceux concernant la situation des personnels sont tenus. Enfin, le respect de la parité avec les établissements d'enseignement privés sous contrat est assurée.

A DES MOYENS NOUVEAUX CIBLES SUR DES OBJECTIFS PRIORITAIRES

Ce projet de budget constitue la première année d'application du "**Nouveau Contrat pour l'École**". Les crédits nécessaires à sa mise en oeuvre, dès la rentrée 1995, s'élèvent à 280 millions de francs et comportent la création de 1.221 emplois budgétaires. De nouvelles structures seront mises en place comme l'Observatoire national de la lecture, l'Observatoire national de la sécurité des bâtiments scolaires, SIRPEN. Par ailleurs, un fonds social collégien, doté de 100 MF, permettra aux chefs d'établissement d'intervenir pour que les difficultés financières que pourraient rencontrer certaines familles ne nuisent pas à la scolarité de leurs enfants.

B LA REVALORISATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

Conformément à la décision du Gouvernement, les engagements pris antérieurement dans ce domaine seront honorés pour un montant total de 619,3 MF.

Outre la mise en oeuvre de la tranche 1995 des plans Jospin et Durafour, le projet de budget prévoit 71,5 MF pour l'application de divers protocoles qui ont été signés en 1993 avec les organisations syndicales.

C LE RESPECT DE LA PARITÉ AVEC LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS SOUS CONTRAT

L'application du principe de parité conduit, notamment, à prévoir l'ouverture de 245 contrats supplémentaires qui seront affectés à la mise en place de la 6^{ème} de consolidation prévue dans le nouveau contrat pour l'école (NCE).

Par ailleurs différents protocoles comme celui du 13 juin 1992 ou celui du 11 janvier 1993 concernant la formation des maîtres du second degré, sont mis en oeuvre dans le budget.

III - PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. L'éducation nationale reste une priorité

Le projet de loi de finances pour 1995 traduit l'effort exceptionnel consenti par le Gouvernement en faveur de l'éducation nationale.

Tout d'abord, en dépit d'une contrainte budgétaire très sévère et la nécessité incontournable d'une réduction des déficits publics, le Gouvernement actuel, continue de dégager des moyens supplémentaires en faveur de l'éducation nationale. Les crédits augmentent en effet de 4,62 % à structures constantes, alors que l'ensemble des dépenses ne progresse que de 1,9 %.

En second lieu, 1995 sera la première année d'application du Nouveau Contrat pour l'Ecole dont les 158 mesures ont été présentées par le Premier ministre, le 16 juin 1994 à la Sorbonne. Il faut y voir la traduction budgétaire d'une action structurelle menée dans la concertation la plus large possible avec les différents partenaires et acteurs de l'éducation nationale.

Enfin, ce projet de budget est aussi celui des promesses tenues, puisque les engagements pris ultérieurement aussi bien pour ce qui concerne la revalorisation des personnels que la parité des établissements d'enseignement privés sous contrats avec les établissements publics, sont respectés.

Dans ces conditions, votre rapporteur considère satisfaisante l'évolution des crédits de l'éducation nationale.

Toutefois, il lui semble nécessaire d'attirer l'attention du Gouvernement sur la finalité de la dépense d'éducation qui doit être, selon lui, non seulement de former des citoyens, mais aussi de contribuer à l'insertion professionnelle des jeunes dans le milieu économique. C'est pourquoi **il souhaiterait qu'un effort accru soit fait en faveur de l'orientation.**

2. L'action de l'Etat doit prendre en compte davantage les problèmes d'orientation

L'orientation joue un rôle clef pour l'épanouissement individuel des individus et de nombreux succès professionnels ou

universitaires procèdent d'abord d'une bonne orientation. Par ailleurs, l'Etat ne peut se désintéresser de l'orientation, pour des motifs économiques évidents tenant au bon fonctionnement du marché du travail.

Or une orientation réussie ne se résume pas à une bonne information. Il ne suffit pas en effet de mettre les jeunes en contact avec des sources d'information, qu'elles soient écrites, audiovisuelles, ou télématiques, pour que l'information soit intégrée.

Autrefois, il semblait possible de faire assurer cette orientation par les enseignants ou de s'en remettre le plus souvent aux décaissions du milieu familial. Aujourd'hui, compte tenu de la grande diversité des choix possibles et de la complexité des métiers auxquels ils peuvent conduire, il semble plus judicieux pour les individus et plus efficace pour la collectivité, de confier l'orientation des élèves à des professionnels distincts des enseignants.

Cela semble d'autant plus nécessaires que l'opinion des jeunes sur les métiers et les formations, sont fortement influencées par leur milieu familial et social et font parfois obstacle à la réception du message des orienteurs. C'est le cas par exemple, dans les familles où l'échec des aînés ou la perte d'un emploi d'un des parents dévalorisent totalement certains secteurs professionnels. Un travail pédagogique individualisé est donc indispensable pour éviter ces obstacles et assurer une bonne orientation.

C'est pourquoi, le succès d'une politique d'orientation ne peut faire l'économie d'un développement du nombre de conseillers d'orientation afin qu'ils puissent mener des interventions en continu tout au long du système éducatif, en complémentarité avec les enseignants.

Votre rapporteur souhaiterait donc que, dans le prochain budget de l'éducation nationale, un effort accru soit accompli afin de mettre en place des moyens pédagogiques plus importants pour assurer un processus d'orientation professionnelle continu, à tous les niveaux de l'enseignement.

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE

I - ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Rapporteur spécial : M. Jean CLOUET

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits de l'enseignement supérieur prévus dans le projet de budget pour 1995 s'élèvent à **42,1 milliards de francs**, soit **une progression de 4,80 % (3,45 % en 1993)** par rapport aux crédits disponibles en 1994.

(En millions de francs)

Nature des crédits	1994 budget voté	PLF 1995	Evolution en %
TITRE III - Moyens des services	28 803.2	30 098.5	4.50
TITRE IV - Interventions publiques	6 778.8	7 224.9	6.58
Total des dépenses ordinaires	35 582.0	37 323.3	4.89
TITRE V - Investissements exécutés par l'Etat (CP)	1 107.7	1 076.5	-2.82
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (CP)	3 567.0	3 787.7	6.19
Total des dépenses en capital	4 674.7	4 864.2	4.05
TOTAL DO + CP	40 256.7	42 187.5	4.80
TITRE V - Investissements exécutés par l'Etat (AP)	1 103.7	1 107.7	0.36
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (AP)	3 894.4	3 890.1	-0.11
TOTAL AP	4 998.1	4 997.8	-0.01

A structures constantes, c'est à dire hors transferts (+ 36,1 MF) cette augmentation est de **4,71 %**.

A. LES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PAR NATURE DE DÉPENSES

1. Les dépenses ordinaires augmentent

Les dépenses ordinaires qui constituent l'essentiel des crédits du ministère, s'élèveront en 1995 à 37,3 milliards de francs, au lieu de 35,5 milliards en 1994, soit une augmentation de 4,89 %.

2. Les dépenses en capital diminuent

Les crédits de paiement des investissements exécutés directement par l'Etat diminuent de 2,8 % et représenteront 1.076 millions de francs, tandis que les autorisations de programme de ces mêmes investissements sont en légère augmentation de 0,36 % et s'élèvent à 1.107 millions de francs. Les crédits de paiement des subventions d'investissement augmentent de 6,2 % et s'élèvent à 3.787,7 millions de francs. Les autorisations de programme diminuent légèrement de 0,1 % et atteignent 3.890 millions de francs.

B. LES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PAR GRANDES ACTIONS

(en millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1994	Projet de budget 1995	Variation en %	Part en %
Enseignement supérieur & bibliothèques	38 221.3	40 050.3	4.81%	94.96%
Recherche	2 035.4	2 127.2	4.51%	5.04%
Total	40 256.7	42 187.5	4.80%	100.00%

II - LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

A. UNE PROGRESSION DES CAPACITÉS D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS

1. Les emplois d'enseignants

Le projet de budget prévoit la création de 1.000 emplois d'enseignants, auxquels s'ajoutent 100 équivalents emplois. Il s'y ajoute 100 équivalents emplois en crédits pour 200 professeurs associés à mi-temps. Ces créations, supérieures à celles de la loi de finances initiale pour 1994, correspondent à un accroissement de 1,7 % du nombre d'enseignants. Elles tiennent compte d'une progression, encore importante, du nombre des étudiants qui devrait ralentir à la rentrée 1995 du fait de la baisse du nombre de bacheliers généraux (recul démographique des années 1993 et suivantes).

2. Les emplois de personnels non-enseignants

215 emplois de personnels non-enseignants sont créés à la rentrée 1995. 195, dont 25 pour les bibliothèques, sont destinés aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur (uniquement en catégorie A et B pour tenir compte des besoins prioritaires de ces établissements). 5 emplois sont prévus pour les oeuvres universitaires. Enfin, 15 emplois sont créés pour le musée des Arts et Métiers.

3. Les infrastructures et les équipements

Les dépenses en capital s'élèvent au total (hors recherche) à 3.157 millions de francs en AP et à 3.092,5 millions de francs en CP, soit une progression des crédits de paiement en 1995 de + 6,5 %. Les crédits d'équipement restent stables, mais les crédits de maintenance s'accroissent de + 3,7 %. Enfin, 20 millions de francs en AP et 10 millions de francs en CP sont affectés au budget de l'Enseignement supérieur au titre des grands travaux (musée des Arts et Métiers).

L'effort de l'Etat en matière d'accroissement des capacités d'accueil, conformément aux engagements pris dans le programme *Université 2000* et repris dans le XI^{ème} plan, est donc maintenu.

Au total, en y ajoutant les crédits de construction et de maintenance relevant du budget civil de la recherche, ce sont près de 5 milliards de francs qui sont ouverts au budget du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour des opérations de construction et d'équipement.

4. Le fonctionnement

Les subventions de fonctionnement (y compris cours complémentaires) aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur augmentent de 105,6 millions de francs. Par ailleurs, les subventions de fonctionnement aux bibliothèques s'accroissent de 11,17 millions de francs auxquels s'ajoutent 14,3 millions de francs pour les musées. Les examens et concours progressent de 7,4 millions de francs.

Les subventions aux établissements d'enseignement supérieur privés sont majorées de 9 millions de francs auxquels s'ajoutent la consolidation des 33 millions de francs décidés l'an dernier sur la réserve parlementaire.

B. UNE PRIORITÉ MAINTENUE POUR L'AIDE AUX ÉTUDIANTS

1. Les bourses

Les crédits consacrés aux bourses augmentent de 420 millions de francs en 1995, soit + 7,8 %. Cette progression importante permettra de prendre en compte, à la rentrée 1995, l'augmentation des prix et celles du nombre de boursiers.

2. Les oeuvres universitaires

Les crédits consacrés aux oeuvres universitaires augmentent de près de 48 millions de francs destinés essentiellement à l'amélioration de l'aménagement des restaurants et au fonctionnement des cités universitaires, à la mise en service de

nouveaux restaurants (9.000 places) et à la mise en place du dossier social unique des étudiants.

3. Les logements d'étudiants

6.000 logements supplémentaires seront ouverts à la rentrée 1995. Dans ce cadre, un crédit de 115 millions de francs est inscrit au budget du ministère du Logement.

C. UNE POLITIQUE ACTIVE EN FAVEUR DES RESSOURCES HUMAINES

1. Les personnels enseignants.

Le projet de budget 1995, conformément aux engagements antérieurs, consacre 50 millions de francs à la requalification des personnels.

2. Les personnels non-enseignants

Une politique de requalification des emplois est amorcée avec 300 transformations d'emplois liés à la politique contractuelle des établissements et à la priorité accordée à la sécurité et au développement de l'informatique (200 transformations en 1994). Il est prévu également la revalorisation de la situation des personnels de magasinage (50 transformations). Enfin, il est prévu l'application de la sixième tranche du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique (10.150 personnes concernées).

III - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. L'EFFORT EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR RESTE UNE PRIORITÉ

Le projet de loi de finances pour 1995 traduit l'effort que le Gouvernement continue de faire en faveur de l'éducation nationale. En dépit d'une contrainte budgétaire très sévère qui

s'exprime notamment au travers des objectifs de la loi quinquennale de redressement des finances publiques, le Gouvernement actuel, dégage des moyens supplémentaires en faveur de l'enseignement supérieur. Les crédits augmentent en effet de 4,8 %, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat ne progresse que de 1,9 %.

Cet effort est légitime dans la mesure où le nombre des étudiants continue de croître régulièrement. A la rentrée universitaire de 1994-1995, les étudiants français inscrits dans des établissements publics relevant du ministère de l'enseignement supérieur étaient 1.535.000 soit 41.500 de plus que la précédente rentrée. Sur l'ensemble de la période 1985-1994, les effectifs ont augmenté de 56,5, alors que le nombre des écoliers n'augmentait que de 1,23 %.

Le budget de l'enseignement supérieur a plus que doublé sur la même période, passant de 20,1 milliards en 1985 à 42,2 milliards en 1995. En dépit de cet effort significatif, la dépense en faveur de l'enseignement supérieur provenant de l'Etat ne représente que 0,6 % de la richesse nationale, soit à peine plus qu'en 1985 (0,4 %), même si sa part dans le budget de l'Etat a augmenté de façon significative, passant de 2 % à 2,9 %.

Votre rapporteur ne peut donc que s'estimer satisfait de la continuité de l'effort en faveur de l'enseignement supérieur, même s'il pense que l'Etat ne pourra faire l'économie d'une réflexion plus globale sur le rôle et sur la place de l'enseignement supérieur dans la Nation.

B. L'ETAT NE POURRA FAIRE L'ÉCONOMIE D'UNE RÉFLEXION PLUS GLOBALE SUR LE RÔLE ET LA PLACE DES UNIVERSITÉS

Avec plus de deux millions d'étudiants (toutes filières confondues), le système de l'enseignement supérieur français, n'a semble-t-il toujours pas trouvé d'équilibre satisfaisant sur ses missions et son mode de fonctionnement.

L'Université française a en effet absorbé en l'espace de vingt ans, une multiplication par cinq des effectifs étudiants, alors que ceux de l'enseignement scolaire restaient globalement stables. Cette croissance sans équivalent s'est accompagnée d'une mutation qualitative des objectifs de l'enseignement supérieur. Alors que celui-ci formait essentiellement un petit nombre de cadres - médecins, avocats, enseignants, ingénieurs... - pouvant directement entrer dans la vie professionnelle, l'enseignement supérieur

Contemporain semble parfois à peine capable de dispenser une culture générale et une formation intellectuelle qui ne permet pas à tous les nouveaux diplômés de faire leur entrée dans le monde du travail.

Une clarification des moyens et des objectifs de l'enseignement supérieur semble donc indispensable.

La conférence des présidents d'universités, organe représentatif des 83 Universités, a du reste réclamé récemment l'ouverture d'un débat sur la *"remise à plat"* du système de financement de l'enseignement supérieur, faisant ainsi écho aux recommandations de votre rapporteur qui lors de la présentation du budget pour 1994 appelait l'attention de la Haute assemblée sur les problèmes de l'efficacité de l'enseignement supérieur et la nécessité d'une nouvelle répartition de son financement.

Le Gouvernement semble aujourd'hui convaincu du bien fondé de ces interrogations puisque conscient *"qu'après avoir bâti l'université de masse, (il convient de) promouvoir une université plus efficace"* et de *"consentir un dernier effort en matière d'orientation"* (*"Le Figaro"*, du 21 octobre 1994), le ministre de l'enseignement supérieur, M. François Fillon, vient de décider la création d'un groupe de travail, présidé par M. Daniel Laurent et qui devrait rendre son rapport au début de l'année 1995.

Votre rapporteur ne peut que saluer cet effort et l'encourager. Toutefois, il souhaiterait que soient examinés, dans ce cadre de réflexion, les problèmes de l'orientation des étudiants et de la parcellisation, parfois extrême, des cursus universitaires.

ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE

II - RECHERCHE

Rapporteur spécial : M. Jacques VALADE

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits inscrits au fascicule recherche du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) pour 1995 se montent à 27 991,1 milliards de francs en DO + CP, soit une progression apparente de 0,25 % par rapport au budget voté de 1994.

en millions de francs

Projet de loi de finances pour 1995 Recherche	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III Moyens des services	18 843,50	19 399,75	2,95
Titre IV Interventions publiques	1 839,20	1 939,07	5,43
Total dépenses ordinaires	20 682,70	21 338,82	3,17
Dépenses en capital			
Titre V Investissements exécutés par l'Etat (crédits de paiement)	19,80	20,50	3,54
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat (crédits de paiement)	7 217,57	6 631,79	-8,12
Total dépenses en capital	7 237,37	6 652,29	-8,08
Total DO + CP	27 920,07	27 991,11	0,25
Autorisations de programme			
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	16,00	17,00	6,25
Titre VI Subventions d'investissement accordées par l'Etat	7 223,23	6 347,87	-12,12
Total des autorisations de programme	7 239,23	6 364,87	-12,08

Cette apparente stagnation des crédits est due à la débudgétisation des dépenses en capital du CEA. Le rétablissement de ces crédits dans le budget pour 1995 permet de constater une croissance de 3 % des dotations de la recherche qui confirme son caractère prioritaire dans le budget de l'Etat.

A. UNE PRIORITE MAINTENUE

1. Le rétablissement des crédits du CEA

Comme en 1993, les crédits du titre VI inscrits au titre du CEA (chapitre 62-00) sont débudgétisés.

L'historique de ces crédits «nomades» est le suivant :

(en millions de francs)

Titre VI du CEA en CP	1992	1993	1994	1995
Chapitre 62-00	1 038	0	781,5	0
CAS 902-24	0	740	-	356
Recherche duale	0	300	260	368
Ressources propres	-	-	-	300
Total	1 038	1 040	1 041,5	1 024

Bien que le montant global des crédits réellement disponibles pour le CEA reste stable sur la période (- 1,3 %), on assiste à une diminution progressive des crédits budgétaires au profit de ceux issus des privatisations, du ministère de la défense (recherche duale) et même des ressources propres de l'organisme.

Comme le montre le tableau ci-après le rétablissement des dépenses en capital du CEA, vivement souhaité par votre commission, aboutit à une croissance globale des crédits de 3 % en 1995.

Crédits recherche en DO + CP	1994	1995	%
I - Section recherche			
a) Bleu budgétaire	27 920,07	27 991,11	+ 0,25
b) Effets de l'externalisation des dépenses en capital du CEA			
. Compte d'affectation du produit des privatisations		+ 356	ns
. Recherche duale	260	368	+ 41,5
. Ressources propres		300	ns
Total recherche	28 180,07	29 015,11	+ 3

2. L'évolution des crédits du budget civil de la recherche et développement (BCRD)

Les crédits inscrits à la seule section recherche du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ne recouvrent pas l'ensemble de l'effort budgétaire auquel participent

14 autres ministres ainsi que le ministère de la défense au titre de la "recherche-duale".

La présentation retenue par le gouvernement, attire les mêmes critiques que pour les crédits de la recherche. Les dépenses en capital du CEA qui font l'objet d'une débudgétisation en 1995 sont en effet retranchées du montant global des crédits de 1994, pour rétablir une structure comparable des dépenses.

Le ministère retient une progression en DO + CP de 3,56 % du BCRD dont les crédits passent de 50,7 milliards de francs en 1994 à 52,6 milliards de francs en 1995.

B. UNE EVOLUTION DES CRÉDITS CONTRASTÉE

La progression des dépenses ordinaires (charges de personnel et de fonctionnement et interventions) progresse de 3,17 % absorbant la quasi-totalité de la progression en masse.

Le Gouvernement poursuit, en 1995, la politique d'assainissement budgétaire entreprise depuis 1993 en rapprochant le niveau des autorisations de programme de celui des crédits de paiement. Après rétablissement des dépenses en capital du CEA, les autorisations de programme diminuent de 1,5 % en 1995, alors que les crédits de paiement augmentent de 2,4 %.

Cette limitation volontaire des autorisations de programme se traduit notamment par un gel du soutien des programmes, c'est-à-dire des moyens d'investissement des laboratoires des grands organismes de recherche.

De même, le rétablissement du Fonds de la recherche et de la technologie (FRT) se traduit par une forte diminution des autorisations de programme (- 67 %) et d'une progression des crédits de paiement (+ 20,6 %).

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

A. UN BUDGET QUI SE VEUT LA PREMIÈRE APPLICATION DE LA CONSULTATION NATIONALE SUR LA RECHERCHE

Le ministère de la recherche a lancé en 1993 une vaste consultation nationale sur les objectifs de la recherche dont les conclusions ont donné lieu à un débat parlementaire riche bien qu'extrêmement tardif au Sénat.

Le budget de la recherche pour 1995 s'efforce d'être la première étape de la mise en oeuvre de ces points clés.

Un certain nombre d'orientations trouvent leur traduction budgétaire en 1995 : création d'une instance de coordination des sciences du vivant dotée de 257 millions de francs en autorisations de programme, priorités données à l'environnement, agroalimentaire, l'urbanisme, les transports, l'emploi, maintien des grands programmes, politique des grands équipements, augmentation du financement des CORTECHS, progression des actions de formation à et par la recherche, politique de l'emploi.

D'autres orientations non budgétaires sont également prévues en 1995 : création auprès du Premier ministre d'un comité d'orientation stratégique, contractualisation avec le CEA, l'INRA, l'INRIA, l'ADEME et le CIRAD, poursuite de la relocalisation de la recherche dans un souci d'aménagement du territoire, priorité donnée aux PME-PMI pour le crédit d'impôt recherche.

Votre rapporteur approuve les orientations générales définies par la consultation nationale. Le budget de 1995 apparaît comme la traduction, encore modeste, d'une vision stratégique plus cohérente du devenir de la recherche française.

B. UN BUDGET ENTRE PRIORITE ET RIGUEUR

a) Une progression insuffisante pour combler l'écart du DIRD avec nos partenaires

L'évolution globale des crédits du BCRD est de 3,6 %.

Ce taux de progression serait de 3,2 % sans l'ajout de 223 millions de francs en provenance du budget de l'enseignement supérieur qui n'apparaissent pas dans le bleu budgétaire.

Quoiqu'il en soit, pour atteindre l'objectif de long terme qui est de combler l'écart de DIRD (dépense intérieure de recherche et développement) avec nos principaux compétiteurs, il est nécessaire de faire croître le BCRD en moyenne chaque année plus rapidement que le PIB (1) et de 2 à 3 % plus rapidement que le budget de l'Etat (2).

Cet engagement n'est manifestement pas tenu quelle que soit la norme de progression retenue pour le BCRD puisque le budget civil de l'Etat progresse de 2,3 % en 1994 et que l'ensemble des dépenses budgétaires (budget général + solde des CST) augmente de 1,9 %.

1. L'hypothèse de croissance du PIB retenue dans le projet de loi de finances pour 1995 est de 3,1 %.

2. Déclaration de M. Fillion - JO des débats du Sénat - 4 octobre 1994, p. 3993.

b) Une régression des dépenses en capital

Votre rapporteur approuve la nécessité pour l'Etat de combler l'écart anormal qui s'était creusé entre les AP et les CP, écart qui avait culminé en 1993 (3 milliards de francs).

Il se doit néanmoins de constater que la progression du budget en 1995 est due pour l'essentiel à celle des dépenses ordinaires au sein desquelles les moyens de fonctionnement et notamment les dépenses de personnel occupent une part prépondérante. A l'inverse, les autorisations de programme (investissement ou subventions d'investissement) stagnent ou régressent. Il en va notamment ainsi du soutien des programmes de la plupart des grands organismes. Pour la première fois, le niveau des autorisations de programme est inférieur à celui des crédits de paiement.

Tout en soulignant la difficulté et la nécessité d'un redressement financier et d'une restauration des crédits de paiement que poursuit le projet de budget pour 1995, votre rapporteur ne peut que rééditer les remarques suivantes :

- par nature, les autorisations de programme 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. Une trop grande résorption de l'écart entre AP et CP aurait une signification d'ordre politique qui risque de démobiliser les équipes de recherche.

A ce titre, la crise qui agite le CNRS, ne peut laisser indifférent.

C. UN RECOURS TRES CRITIQUABLE A LA DEBUDGETISATION

La débudgétisation des dépenses en capital du CEA est d'autant plus contestable qu'elle est isolée et que votre rapporteur pouvait penser -qu'après les vives critiques de ce procédé en 1993- une telle opération était exclue.

Les conséquences en sont quadruples :

- elle conduit à une divergence d'approche sur le taux de progression du budget qui n'est pas de mise. Alors que la clarté et la sincérité des présentations est éminemment nécessaire, cette débudgétisation introduit un élément d'opacité regrettable,
- elle va à l'encontre d'une politique de contractualisation pourtant présentée comme une nouvelle règle du jeu par le ministère de la recherche. Les organismes ont besoin -surtout en matière de

recherche- de perennité dans leur financement et de continuité dans leur gestion. Quel est le sens d'un contrat que l'une des parties remet en cause avant même sa signature ?

- cette opération de débudgétisation s'accompagne d'un véritable retrait de l'Etat, à hauteur de 300 millions de francs, en lieu et place duquel il est demandé de substituer un prélèvement sur les ressources propres de l'organisme à travers une vraisemblable majoration de dividendes des filiales du CEA-I

- elle contribue enfin, à une démobilisation des chercheurs.

Dans ces conditions, votre rapporteur souhaite que le gouvernement revienne au plus tôt sur ce procédé et qu'il reinscrive les dotations budgétaires correspondantes dans leur intégralité.

D. UNE NECESSAIRE CLARIFICATION DES "RECHERCHES DUALES"

Votre rapporteur approuve la rationalisation de l'effort de recherche qui consiste à rapprocher recherche civile et recherche militaire dans ce qu'elles ont de commun. Il en va de même du reste de l'effort pour développer une recherche transversale qui évite, sans nuire à la nécessaire émulation, une compétition entre organismes sur les mêmes directions de recherche.

Toutefois, l'ampleur que prend la recherche duale (2 milliards de francs en 1995) génère quelques interrogations. Dès lors qu'il s'agit d'une recherche civile pouvant avoir des implications militaires, il paraît normal que le ministère de la défense participe à la détermination des programmes, des contraintes et des objectifs. Une fois ceux-ci arrêtés, l'utilité d'une inscription de ces crédits au budget de la défense et de leur transfert ultérieur au sein du BCRD n'apparaît pas évidente. Votre rapporteur penche pour une gestion civile de ces crédits avec inscription directe au budget des ministères concernés, la cotutelle s'exerçant sur la définition des objectifs non sur la gestion des crédits.

La procédure actuelle entraîne une certaine ambiguïté et explique l'attention que portera votre rapporteur à l'utilisation civile de ces crédits s'agissant notamment du CEA.

ENVIRONNEMENT

Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT

I - PRESENTATION GENERALE

Les crédits demandés pour 1995 au titre du ministère de l'Environnement s'élèvent à 1.740,9 millions de francs en moyens de paiement (1), soit une progression globale de 5,3 % (+ 87,7 millions de francs) par rapport au budget voté de 1994.

Parallèlement, les autorisations de programme demandées s'élèvent à 891,77 millions de francs, en progression également de 5,3 % (+ 45,2 millions de francs) par rapport à l'exercice précédent.

Evolution des crédits du ministère de l'Environnement

(millions de francs)

	1994	1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	721,64	814,02	+ 12,8
Titre IV - Interventions publiques	239,54	223,10	- 6,8
Total des dépenses ordinaires	961,18	1.037,12	+ 7,9
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	172,40	202,77	+ 17,6
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	519,63	501,00	- 3,6
Total des CP	692,03	703,77	+ 1,7
Total DO + CP	1.653,21	1.740,89	+ 5,3
Titre V (AP)	226,40	232,67	+ 2,8
Titre VI (AP)	620,15	659,10	+ 6,3
Total des AP	846,55	891,77	+ 5,3

1. Dépenses ordinaires et crédits de paiement des titres V et VI.

Les crédits affectés à l' "action" *moyens des services* représentent désormais près d'un tiers des crédits de paiement du ministère (550,1 millions de francs de dépenses ordinaires).

Un peu plus du quart des crédits (482,5 millions de francs en moyens de paiement) est consacré aux "actions" de *"protection de la nature et des paysages"*. Les deux actions *"protection de l'eau et des milieux aquatiques"* et *"prévention des pollutions et des risques"* regroupent chacune environ 15 % des moyens de paiement (respectivement 260,1 millions de francs et 263,2 millions de francs).

Evolution des principaux agrégats en 1995

Agrégats	Crédits votés pour 1994 (MF)	Crédits demandés pour 1995 (MF)	Evolution 1994-1995 (en %)	Importance de chaque agrégat (en % du total)
01. Moyens des services				
- Moyens de paiement	511,31	550,13	+ 7,6	31,6
- Autorisations de programme	57,00	31,77	- 44,3	3,6
02. Connaissance de l'environnement et coopération internationale ⁽¹⁾				
- Moyens de paiement	157,46	113,11	- 28,2	6,5
- Autorisations de programme	115,31	33,70	- 70,8	3,8
03. Protection de l'eau et des milieux aquatiques				
- Moyens de paiement	232,27	260,09	+ 12,0	14,9
- Autorisations de programme	212,50	295,30	+ 39,0	33,1
04. Prévention des pollutions et des risques				
- Moyens de paiement	256,65	263,23	+ 2,6	15,1
- Autorisations de programme	75,85	104,50	+ 37,8	11,7
05. Protection de la nature et des paysages				
- Moyens de paiement	435,05	482,50	+ 10,9	27,7
- Autorisations de programme	320,89	348,50	+ 8,6	39,1
06. Recherche				
- Moyens de paiement	60,46	71,82	+ 18,8	4,2
- Autorisations de programme	65,00	78,00	+ 20,0	8,7

(1) Regroupe les crédits des actions "qualité de la vie" et "statistique, économie et action internationale".

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Dépense publique environnementale : prépondérance des collectivités locales

Les crédits inscrits au ministère de l'Environnement, soit 1,74 milliards de francs pour 1995, ne représentent qu'une très faible part de la dépense publique consacrée à l'environnement.

De fait, en 1994, la dépense publique totale consacrée à l'environnement s'est élevée à 78,1 milliards de francs ⁽²⁾. La majeure part de ces dépenses, soit 70 %, sont prises en charge directement par les collectivités locales : 54,5 milliards de francs, essentiellement au titre de l'eau. Parallèlement, les crédits inscrits au budget général de l'Etat s'élèvent à 10,3 milliards de francs ⁽³⁾. Enfin, les ressources propres des établissements publics à "vocation environnementale" ⁽⁴⁾ atteignent 13,6 milliards de francs, dont 12,0 milliards de francs pour les agences de l'eau.

On évalue en outre à 28,3 milliards de francs les dépenses consacrées à ce secteur par les industriels et à 8,5 milliards de francs celles des ménages, soit une dépense nationale totale affectée à l'environnement de 115 milliards de francs.

2. Le budget de l'Environnement : un budget d' "appel"

Dans ce cadre, le budget du ministère de l'Environnement constitue davantage un budget d'appel, dont l'objectif prioritaire serait d'évaluer les besoins, de coordonner les mesures et les intervenants, et de souligner les priorités.

En témoigne la structure même de ce budget, caractérisé par la forte prépondérance des subventions d'investissement : 501,0 millions de francs en crédits de paiement, soit 30 % du total ⁽⁵⁾ et 659,1 millions de francs d'autorisations de programme, soit 74 % du total.

En outre, l'importance relative des dépenses de fonctionnement (721,6 millions de francs) traduit en réalité celle des services déconcentrés. Ainsi,

2. Soit une dépense légèrement inférieure au montant du budget de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1994 (82,6 milliards de francs).

3. Les principaux "contributeurs" étant la Recherche (3,7 milliards de francs), l'Équipement, Transports, Tourisme (1,65 milliard de francs), l'Industrie (1,61 milliard de francs), et l'Agriculture et Pêche (1,55 milliard de francs).

4. Agences de l'eau, ADEME, INERIS, IFEN, Office national de la chasse, Conseil supérieur de la pêche.

5. Moyenne pour le budget général : 7 %.

sur 2 351 emplois prévus en 1995, 1 855 (soit 79 %) relèvent des services déconcentrés.

3. Des crédits particulièrement épargnés par la rigueur budgétaire

Dans un contexte économique et budgétaire marqué par la rigueur, le budget de l'environnement apparaît particulièrement favorisé. De fait, les moyens de paiement qui lui sont affectés augmentent de 5,3 %, alors que la progression moyenne des budgets civils s'établit à 2,6 %. Cette évolution traduit une forte majoration en volume des moyens, puisque le taux d'inflation prévisionnel est fixé à 1,9 %, et elle se situe nettement au-dessus de la croissance du PIB, évaluée à 3,1 %.

Cette priorité est particulièrement marquée pour les crédits de fonctionnement inscrits au titre III. Ceux-ci progressent en effet de 12,8 % dans le budget de l'Environnement, alors que la progression moyenne du titre III du budget général s'établit à 3,5 %.

Votre rapporteur se réjouit de la "faveur" budgétaire dont bénéficie ainsi manifestement le budget de l'Environnement.

Toutefois, il estime que la qualité d'un budget ne doit pas se mesurer au seul taux de progression des crédits, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un budget d'"incitation".

De fait, il s'étonne que le ministère ne puisse entendre jouer pleinement son rôle de "catalyseur" sans augmenter nécessairement ses moyens de fonctionnement propres.

Il s'interroge à ce titre sur la possibilité de faire appel aux services déconcentrés des autres ministères (notamment DDA et DDE) et sur le bilan des conventions qui devaient être passées à cet effet entre les différents services déconcentrés.

4. Les priorités 1995 : prévention des inondations, protection de la nature, amélioration des connaissances

Le maintien d'un effort budgétaire important en faveur de l'environnement entend traduire la priorité accordée au cours de cet exercice à trois objectifs majeurs : l'amélioration des connaissances, le maintien à un haut niveau des dotations en faveur de la protection de la nature et surtout la prévention des risques, notamment en matière d'inondations.

La priorité accordée à l'amélioration des connaissances apparaît dans la progression de 18 % des crédits consacrés aux activités scientifiques et à la recherche, avec la mise en place d'une dotation spécifique pour l'Institut national de l'environnement et des risques (INERIS). Celui-ci devra notamment faire porter son effort sur l'écotoxicologie (impact de la pollution sur la santé).

Parallèlement, les moyens de l'Institut français de l'environnement (IFEN), chargé de l'élaboration et de la diffusion des statistiques sur l'environnement, augmentent de près de 10 %, ce qui recouvre notamment la création de quatre emplois, destinés à participer au développement de pôles statistiques en région.

La très forte progression en 1994 des dotations consacrées à la conservation de la nature et à la préservation des paysages, notamment au travers du Conservatoire du littoral, des parcs nationaux et régionaux et des réserves naturelles, n'a pas été remise en cause dans le budget 1995. Ainsi, les dotations correspondantes bénéficient de 7 millions de francs de crédits nouveaux en fonctionnement et de 4 millions de francs en investissements, essentiellement destinés à préparer la mise en place de nouveaux parcs nationaux (forêt guyanaise et corse), la création de nouvelles réserves naturelles et le renforcement des moyens de fonctionnement du Conservatoire du littoral.

5. Le poids des plans décennaux définis en conseil des ministres

Enfin, le budget 1995 traduit pleinement le début de la mise en oeuvre de deux plans décennaux majeurs définis en janvier 1994 : le Plan Loire, et le Plan de prévention des risques. De fait, dans la mesure où l'accent est mis, s'agissant de la prévention des risques, sur les inondations, les crédits destinés à la politique de l'eau bénéficient, dans ce budget, d'une évolution particulièrement favorable. En effet, la mise en oeuvre du programme de prévention des risques naturels passe notamment par la réalisation de deux cartographies distinctes : la cartographie des zones inondables au 1/25 000ème sur les cours d'eau les plus exposés, destinée à stopper l'urbanisation dans les zones les plus dangereuses et à engager les mesures de préservation nécessaires au maintien de la capacité des champs d'inondation naturels ; la cartographie réglementaire des risques, qui devra doter les 2 000 communes les plus sensibles d'un plan de prévention des risques (PPR) ⁽⁶⁾ avant l'an 2000.

Toutefois, tout en saluant au fond l'importance et la valeur des décisions arrêtées, votre rapporteur souhaite, du strict point de vue budgétaire, attirer l'attention sur la part croissante prise par les "plans décennaux" décidés par le seul conseil des ministres, et qui "lient" désormais à long terme le budget de l'environnement.

6. L'ampleur des décisions communautaires

Le budget de l'environnement présenté pour 1995 s'inscrit dans le contexte d'une volonté de rationalisation et de simplification d'un dispositif

6. Le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, actuellement en navette, prévoit de remplacer par un document unique, le PPR, les divers outils juridiques actuellement existants (plans d'exposition aux risques, périmètre de risque délimité au titre de l'article III-3 du code de l'urbanisme, plan de surfaces submersibles, plans de zones sensibles aux incendies de forêt).

législatif et réglementaire de plus en plus complexe, et particulièrement alourdi par l'importance de l'emprise des décisions communautaires. Cette volonté, notamment traduite par le projet de loi portant renforcement de la protection de l'environnement actuellement en navette parlementaire, mérite d'être saluée. Elle doit toutefois être poursuivie.

A cet égard, votre rapporteur souhaite émettre deux observations d'ordre différent.

7. Une concrétisation parfois insuffisante des mesures

Malgré la parution d'une nouvelle présentation du bleu budgétaire, plus ramassée, la "lisibilité" des crédits budgétaires de l'environnement appelle toujours des réserves.

Ainsi, on ajoute désormais à la notion d' "action" celle d' "agrégat", qui ne se recoupent pas nécessairement. Mais, surtout, le maintien de termes génériques abstraits et incontestables, "politiquement corrects", tels que "protection de la nature", "lutte contre la pollution", "qualité de la vie", "amélioration de l'environnement" ne permet pas de distinguer clairement ce qui relève concrètement, par exemple, des mesures contre le bruit, de l'entretien des rivières ou des moyens affectés au Plan Loire. D'autant que ces termes sont généralement déclinés, sous une appellation identique, en chapitre, article, paragraphe.

Certes, le budget de l'Environnement n'emporte pas en lui-même de masses financières considérables. Toutefois, l'ampleur de la dépense nationale totale désormais consacrée à cet objectif, le développement croissant des taxes appelées à le financer, la multiplicité des acteurs concernés, appellent sans doute, pour rester convaincantes et préserver la nécessaire adhésion des acteurs et des contribuables, une matérialisation accrue des objectifs affichés.

8. La nécessité d'une réflexion pragmatique

La politique de l'environnement apparaît marquée par deux caractéristiques qui pourraient rapidement devenir contradictoires, voire mener à une situation explosive.

L'effort financier des collectivités locales est considérable - 55 milliards de francs en 1994 - et trois fois supérieur à celui de l'Etat.

Les règles édictées au niveau communautaire se multiplient (aujourd'hui plus de 300 textes), et le coût financier de leur application est souvent considérable. Ainsi par exemple, l'application de la directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduelles urbaines pourrait engendrer des dépenses d'investissement globalement estimées à 76 milliards de francs sur la période 1991-1998.

Il est clair que, face à l'ampleur des contraintes communautaires désormais assignées aux collectivités locales, notamment en matière d'élimination des déchets, et compte tenu de l'insuffisance évidente des moyens financiers actuellement disponibles pour y faire face, une réflexion globale, associant l'ensemble des parties concernées, s'impose sur la définition des objectifs, la fixation des délais et la répartition des charges, afin de dégager des solutions peut-être plus modestes, mais aussi plus concrètes, et plus conformes aux réalités locales -souvent divergentes.

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

I - URBANISME ET SERVICES COMMUNS

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'URBANISME ET DES SERVICES COMMUNS POUR 1995

Les crédits demandés au titre de l'urbanisme et des services communs, au sein du budget du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme (I - Urbanisme et services communs), atteignent, pour 1995 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 22,8 milliards de francs, soit une hausse de 1,7 % en valeur par rapport au budget voté de 1994.

(en millions de francs)

	1994 Budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	21.718,4	22.203	2,23 %
Titre IV - Interventions publiques	84,1	89,6	6,54 %
Total des dépenses ordinaires (DO)	21.802,5	22.292,6	2,25 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	302	280,8	- 7,02 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	362,7	280,9	- 22,55 %
Total DC	664,7	561,7	- 15,50 %
Total DO + CP	22.467,2	22.854,3	1,72 %
Titre V - AP	350,2	324,8	- 7,25 %
Titre VI - AP	366	358,4	- 2,08 %
Total AP	716,2	683,2	- 4,61 %

Le budget de l'urbanisme et des services communs est structuré en quatre actions principales.

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 2,5 %, ce qui résulte de deux évolutions de sens inverse :

- la progression des rémunérations publiques prévue en 1995 (hausse de 2,6 % de la valeur du point d'indice ; sixième tranche du protocole de rénovation de la grille, applicable au 1er août 1995) ainsi que les effets en année pleine de la revalorisation de 1994.

- la suppression nette de 803 emplois (à rapprocher des 102.000 émargeant à ce budget), essentiellement du fait de la suppression de 817 postes de fonctionnaires dans les services déconcentrés (DDE) (sur un total de 35.000 agents).

2. L'urbanisme et les paysages

La baisse des dotations (- 74,5 millions de francs pour les crédits de paiement) s'explique essentiellement par la réduction de la dotation globale d'équipement des villes nouvelles, qui diminue de 72,2 millions de francs, en raison de reports d'opérations importantes dans ces agglomérations.

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. Elles diminuent en autorisations de programme (- 6,8 millions de francs), conformément aux prescriptions de la loi 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation sur la ville. Mais les crédits inscrits au titre des acquisitions foncières permettant à l'Etat de jouer un rôle actif dans le domaine de la politique foncière augmentent en crédits de paiement (48,9 millions de francs contre 42,8 en 1994). Il sera probablement nécessaire de recourir à des ouvertures de crédits en cours d'exercice pour le financement des acquisitions foncières du grand stade de Saint-Denis et du projet Euroméditerranée.

3. L'architecture

La croissance rapide des dépenses consacrées à l'architecture, qui avait été constatée depuis deux ans, est interrompue. Les crédits restent néanmoins à un niveau élevé.

Les dépenses de fonctionnement des écoles passent de 127,2 millions de francs à 130,0 millions de francs.

Aucune création de poste n'est prévue dans ces écoles, où le nombre de titularisations devrait être augmenté.

Leurs crédits d'équipement immobilier diminuent sensiblement (de 55 millions de francs à 47 millions de francs en crédits de paiement).

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 finance 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 passent de 410,6 millions de francs à 415,3 millions de francs. Les subventions d'équipement restent à peu près stables (à 47,5 millions de francs).

L'école nationale des ponts et chaussées voit sa subvention de fonctionnement augmentée de 8 % à 126,8 millions de francs. De même, le laboratoire central des ponts et chaussées voit ses crédits de fonctionnement augmenter de 3 millions de francs à 128,2 millions de francs.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Poursuite de l'effort pour l'architecture

En matière d'architecture, le ministère a défini pour 1995 trois priorités : améliorer l'enseignement de l'architecture, moderniser les conditions d'exercice professionnel et développer les actions de conseil aux constructeurs, enfin promouvoir l'architecture et les architectes.

Les crédits alloués à l'architecture devraient permettre de faire face à ces priorités. On observe notamment un ralentissement de la progression du nombre d'étudiants (17.943 en 93/94, soit + 2,9 %).

Diversifier le métier d'architecte, comme s'y attache le ministère en fonction du plan "Ecoles d'Architecture 2000" du recteur Armand Frémont, paraît la voie à suivre pour augmenter les débouchés des étudiants. Ceux-ci restent en effet frappés par la crise immobilière.

2. Présence affirmée de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme

Comme votre rapporteur l'observait l'an passé, l'Etat tend à maintenir une présence forte en matière d'urbanisme, notamment comme partenaire des collectivités locales.

Cela se traduira à partir de 1995 par deux opérations spectaculaires : le grand stade de Saint-Denis et le projet "Euroméditerranée" à Marseille, tendant à donner à la cité phocéenne une dimension européenne. 850 millions de francs doivent être consacrés à ce projet sur cinq ans.

3. Une question capitale : la maîtrise foncière

Le principal défi qu'aura à relever l'Etat en 1995 est celui du **problème foncier**, qui est, avec le haut niveau des taux d'intérêt, le principal obstacle à la politique du logement.

La baisse des prix des terrains depuis 1992 entraîne un phénomène de rétention foncière, préjudiciable à la construction. Dans le même temps, les constructeurs sont contraints de vendre des immeubles à perte compte tenu du coût de revient du terrain. Ces deux phénomènes sont préoccupants. Pourtant, les crédits consacrés à l'action foncière seront en réduction sensible en 1995 (138,2 millions de francs contre 212,4 millions de francs).

EQUIPEMENT, TRANSPORT ET TOURISME

II - TRANSPORTS

1. Transports terrestres

Rapporteur spécial : M. Auguste CAZALET

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) demandés pour les transports terrestres en 1995 atteignent 44,2 milliards de francs, en progression de 2,8 % en francs courants par rapport aux crédits votés pour 1994.

Le tableau suivant retrace les grandes masses de ce budget.

(millions de francs)

	1994 Budget voté	1995 LFI	Evolution %
Titre III - Moyens des services	14,2	13,7	- 3,52 %
Titre IV - Interventions publiques	41.471,5	42.886,7	3,41 %
Total des dépenses ordinaires (DO)	41.485,7	42.900,4	3,41 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	29,3	16,7	- 43,00 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	1.503,5	1.283,9	- 14,61 %
Total des dépenses en capital	1.532,8	1.300,6	- 15,15 %
TOTAL DO + CP	43.018,5	44.201	2,75 %
Titre VI - AP	29,2	18,5	- 36,64 %
Titre VI - AP	1.887	1.200,2	- 36,40 %

Le budget est structuré en quatre grands domaines d'action.

A. LES CONCOURS DE L'ETAT À LA SNCF RELATIFS AU RÉSEAU PRINCIPAL

Ces concours atteignent un montant de 36.339,25 millions de francs dans le projet de budget des transports terrestres pour 1995.

L'augmentation globale de 3 % des concours versés par l'Etat dans un cadre analogue à celui du contrat de plan s'explique par l'évolution des dotations suivantes :

- la **contribution aux charges d'infrastructure** connaît une augmentation modérée (+ 2,8 % contre + 20 % en 1994) et il faut tenir compte de la suppression de la subvention d'équipement de 243 millions de francs versée hors contrat de plan ;

- la **contribution aux charges de retraite** enregistre une progression sensible de 568 millions de francs, soit + 4,3 % pour un montant de 13.691 millions de francs. Le déséquilibre démographique de la SNCF s'aggrave en effet par suite des compressions nettes d'effectifs liées aux départs en retraite (8 000 en 1993, 7 800 en 1994) ;

- il faut enfin rappeler que l'Etat prend en charge 32,4 milliards de francs d'encours de la dette de la SNCF, ce qui lui coûtera 4,3 milliards de francs en 1995.

B. LA CONTRIBUTION DE L'ETAT AUX TRANSPORTS COLLECTIFS PARISIENS

La **contribution financière de l'Etat au fonctionnement des transports collectifs parisiens** s'élève à 5,6 milliards de francs en 1995, en augmentation de 7,3 % par rapport à 1994.

- Les **indemnités compensatrices** versées à la RATP et à la SNCF-banlieue représentent, avec 5.344 millions de francs en 1995, 95 % 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 1994, de + 7,6 % pour la RATP et de + 8,4 % pour la SNCF-banlieue.

- Les subventions d'investissement aux transports collectifs en Ile-de-France diminuent de 22,8 % en autorisations de programme (555,0 millions de francs) ainsi qu'en crédits de paiement (-1,4 % à 596,5 millions de francs).

Ces crédits, complétés par les dotations prévues au compte d'affectation spéciale pour l'aménagement de l'Ile-de-France (166 millions de francs), s'inscrivent dans le cadre du contrat de plan conclu entre l'Etat et la région pour la période 1994-1998.

C. 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 1995 574 millions de francs d'autorisations de programme, soit une diminution de 14,8 % par rapport à 1994.

En revanche, les crédits de paiement sont en forte hausse, à 578,2 millions de francs (+ 36,7 %), ce qui fait suite à une réduction du quart en 1994.

D. LES CRÉDITS AFFECTÉS AUX VOIES NAVIGABLES

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 qui sera prise en charge par le fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables, et à l'action économique en faveur de la batellerie.

Les moyens de paiement affectés aux voies navigables dans le projet de loi de finances pour 1995 atteignent un montant de 120,5 millions de francs, si on tient compte de la dotation du FITTVN, ce qui correspond à une diminution de 17,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

Au total, le FITTVN financera les voies navigables à hauteur de 109 millions de francs.

- Les crédits destinés à l'entretien du réseau non concédé à VNF sont maintenus à 1,5 million de francs.

- Le plan de soutien en faveur de la batellerie, déjà prolongé d'un an en 1994, est reconduit et reçoit une dotation de 20 millions de francs. Il est destiné à la modernisation du secteur et à la réduction des surcapacités.

- Une dotation de 5 millions de francs de crédits de paiement est prévue pour la restauration des voies continuant à être gérées par l'Etat.

Enfin, la subvention d'investissement accordée à l'établissement public VNF pour la restauration du réseau qui lui est confié reste stable. Ses missions principales seront l'instruction puis les travaux de liaison à grand gabarit des bassins de la Seine et du Nord (Seine-Escaut) et la liaison Saône-Rhin, en partenariat avec la Compagnie nationale du Rhône (CNR) et Electricité de France (EDF).

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Observation générale sur les crédits

Les crédits affectés au budget des transports terrestres pour 1995 enregistrent une **progression de 2,7 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 1994.

Cette progression s'explique principalement par la hausse de **3 % des concours versés par l'Etat à la SNCF**.

2. La dramatique situation de la SNCF

La situation de la SNCF, déjà dramatique en 1993, s'est encore détériorée en 1994.

En 1993, la SNCF avait limité son déficit à 7,7 milliards de francs grâce à une progression de 3 milliards de francs des recettes exceptionnelles, son résultat d'exploitation étant négatif de 1,5 milliard de francs.

En 1994, elle ne pourra vraisemblablement pas compter sur les cessions d'actifs pour réduire le déficit. Le résultat exceptionnel est en effet en baisse de 535 millions de francs du fait du report de certaines opérations.

Mais plus profondément, la dégradation du résultat de la SNCF s'explique par deux causes essentielles : le poids de sa dette et la réduction de son chiffre d'affaires.

Le poids des charges de la dette devient insupportable (10,3 milliards de francs en 1993, 11,8 milliards de francs en 1994 pour la part supportée par la SNCF) ; l'encours de la dette à la charge de la SNCF s'élevait à 146 milliards de francs au 30 juin 1994.

Quant au chiffre d'affaires, le budget de l'entreprise pour 1994 tablait sur une augmentation : c'est le contraire qui s'est produit.

L'ensemble de ces éléments conduit à prévoir un résultat comptable 1994 voisin de - 9 milliards de francs contre - 7,2 milliards de francs au budget.

Le nouveau président de la SNCF, M. Jean Bergognoux, tente de réagir à cette situation par un programme ambitieux de reconquête de la clientèle destiné à augmenter le chiffre d'affaires de 25 % en trois ans.

Cependant, la réussite de ce plan, que votre rapporteur appuie, ne pourrait restaurer à elle seule la situation financière de la SNCF, celle-ci voyant croître inexorablement sa dette en raison d'un programme d'investissement trop lourd compte tenu de la faiblesse des capitaux propres de l'entreprise.

La prise en charge directe d'une nouvelle partie de cette dette par l'Etat dans le cadre du contrat de plan 1995-1999 n'est donc pas à exclure.

3. Le coût élevé des transports collectifs d'Ile-de-France

L'ensemble des contributions aux transports collectifs en Ile-de-France connaît une hausse sensible : 7,3 % à 5.636 millions de francs.

Cette augmentation importante se fait malgré un alourdissement de la part de l'utilisateur 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 1993. Et la RATP vient d'annoncer une hausse de 4,8 % de ses tarifs en 1995.

4. Les transports collectifs de province

Les investissements destinés aux infrastructures de transports collectifs diminuent globalement, aussi bien en Ile-de-France qu'en province.

Votre rapporteur observe qu'en crédits de paiement, les montants en cause se rapprochent entre l'Ile-de-France (596 millions de francs) et la province (578 millions de francs).

5. La mise en place d'une politique des voies navigables

L'année 1995 constituera un test pour la mise en place d'une véritable politique des voies navigables.

Le Gouvernement paraît enfin décidé à lancer les travaux de mise à grand gabarit des liaisons Seine-Escaut et Saône-Rhin.

La liaison Saône-Rhin est la plus avancée, ne serait-ce que parce qu'une déclaration d'utilité publique, aujourd'hui très ancienne, a déjà été obtenue. Elle pourrait bénéficier de 270 millions de francs en 1995 (sur un coût total estimé de 18 milliards de francs) afin de mettre en place le bief Nieffer-Mulhouse. Ce montant encore modeste serait l'amorce d'une montée en charge qui pourrait avoisiner les 2 milliards de francs par an à partir de 1998.

Quoique jugée prioritaire, la liaison Seine-Escaut est en retrait, mais pourrait bénéficier également d'une montée en charge, certes plus modeste (10 millions de francs en 1995, 600 millions de francs en 1999).

Dans ce contexte, VNF bénéficiera d'un budget de 1.224 millions de francs (en augmentation de 10,4 % sur 1994), dont une part très faible (94 millions de francs) reste à la charge directe de l'État.

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

II. TRANSPORTS

2. Routes et 3. Sécurité routière

Rapporteur spécial : M. Paul LORIDANT

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LES CREDITS AFFECTES AUX ROUTES

Pour 1995, les dotations prévues au titre de la section "Routes" du budget des Transports s'élèvent à 7.108 millions de francs en moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement), en régression de 6,5 % par rapport aux dotations de la loi de finances initiale pour 1994.

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1994	LFI 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services :	1.658,3	1.657,9	-0,02
Titre IV - Interventions publiques :	103,0	104,6	1,55
Total des dépenses ordinaires	1.761,3	1.762,5	0,07
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :	5.777,0	5.245,5	-9,20
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :	66,0	99,7	51,06
Total des dépenses en capital	5.843,0	5.345,2	-8,52
Total DO + CP	7.604,3	7.107,7	-6,53
Titre V - AP	7.328,1	6.272,3	-14,41
Titre VI - AP	65,0	134,0	106,15
Total AP	7.393,1	6.406,3	-13,35

1. Le développement du réseau routier

Hors autoroutes, les crédits inscrits à cet effet recouvrent essentiellement :

- l'enveloppe du programme d'investissement routier. Elle atteint, en 1995, 4.103,5 millions de francs en crédits de paiement (-13,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994) et 5.046,3 millions en autorisations de programme, ce qui représente une réduction de 18,2 %.

Cette forte diminution s'explique en réalité par l'accroissement des crédits débudgétisés qui viendront financer les investissements routiers en 1995 et qui s'élèvent au total à 2,057 milliards de francs.

2. L'entretien du réseau routier

Les crédits affectés à l'entretien du réseau sont augmentés de 6,8 %, soit 2.950,6 millions de francs en moyens de paiement et 3.068,0 millions de francs en moyens d'engagement (+ 7,2 %).

- Les crédits destinés aux actions de renforcement des chaussées (mise hors gel) et de réhabilitation des autoroutes urbaines progressent de 28,1 %.

- 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 1994, avec une enveloppe globale de 2.838,0 millions de francs (+ 7,2 %).

3. Le développement du réseau autoroutier

S'agissant des autoroutes, seule figure au budget une dotation de 30 millions de francs en autorisations de programme, 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.

En 1995, 61 kilomètres d'autoroutes nouvelles devraient être mis en service, mais souvent dans des conditions techniques difficiles (zones urbaines, montagne).

B - LES CREDITS AFFECTES A LA SECURITE ROUTIERE

Pour 1995, les moyens de paiement destinés à la sécurité routière sont strictement identiques à ceux de 1994 et s'élèvent à 534,88 millions de francs.

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1994	LFI 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services :	287,2	287,6	0,14
Titre IV - Interventions publiques :	2,0	1,6	-20,00
Total des dépenses ordinaires	289,2	289,2	
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :	245,6	245,6	
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total des dépenses en capital	245,6	245,6	
Total DO + CP	534,8	534,8	
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :	256,6	256,6	
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total AP	256,6	256,6	

1. Les moyens des services (Titre III)

Le Titre III regroupe essentiellement trois postes :

- les moyens du fonctionnement de l'exploitation de la route de 159,9 millions de francs ;
- les dépenses du délégué interministériel à la sécurité routière (58,1 millions de francs en 1995 contre 61,8 millions de francs en 1994) ;
- la formation des conducteurs, où l'on remarque notamment une hausse de 39 % (à 2,1 millions de francs) des crédits de vacation de l'examen d'aptitude à l'enseignement de la conduite.

2. Les crédits d'incitation (Titre IV)

Les crédits d'incitation en matière de sécurité routière prévus pour 1995 sont de 1,6 million de francs, ce qui correspond à une diminution de 18,4 % par rapport à 1994.

Ces crédits ne concernent plus qu'un seul poste, en diminution depuis plusieurs années : les subventions aux associations contribuant à la prévention des accidents.

3. Les crédits d'investissement (Titre V)

Les crédits de paiement consacrés aux investissements, équipements, études et expérimentations en matière de sécurité routière, atteignent un montant de 245,6 millions de francs, soit une dotation identique à celle de 1994.

II. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. LE BUDGET DES ROUTES

1. La poursuite de l'effort de développement du réseau routier

Votre rapporteur observe la poursuite de l'effort en faveur du **développement du réseau routier national**, dont les crédits sont sensiblement augmentés par rapport à 1994 (+ 12,4 % à 7,1 milliards de francs).

Cependant, l'augmentation de ces crédits est réalisée de façon peu lisible : il faut recourir à pas moins de deux comptes d'affectation spéciale (le fonds d'aménagement de la région Ile-de-France et le fonds d'intervention des transports terrestres et fluviaux) et à un remboursement de dette anticipé (de la part d'ADF) pour parvenir à ce résultat.

Près de 70 % de ces crédits sont consacrés aux contrats Etat-régions du XI^e plan.

Au sein de ces contrats de plan, une enveloppe particulière (de 1,65 milliard de francs) est réservée unilatéralement par l'Etat à trois programmes d'accélération : la rocade des estuaires (Caen - Rennes - Nantes) ; la RN88 (Toulouse-Lyon) et la route centre europe atlantique (Macon - La Rochelle).

Votre rapporteur s'est particulièrement intéressé à ce dernier itinéraire lors d'une visite de contrôle à la direction des routes.

2. Un relèvement significatif des crédits d'entretien

Votre rapporteur observe avec satisfaction la poursuite d'une remontée significative des **crédits d'entretien du réseau routier national**. Ils augmentent de plus de 7 % en moyens d'engagement à 3,1 milliards de francs.

Votre rapporteur souhaite la poursuite de cet effort, d'autant plus nécessaire que l'accroissement rapide de la taille du réseau entraînera à terme des besoins d'entretien accrus.

3. La réforme du système autoroutier

A propos du **développement du réseau autoroutier**, votre rapporteur s'est intéressé, à l'occasion de sa visite au ministère, à la **réforme de l'organisation des sociétés d'autoroutes** actuellement en cours.

L'équilibre financier du système autoroutier reposait sur un système de péréquation aux termes duquel les sociétés bénéficiaires mais endettées vis-à-vis de l'Etat remboursaient chaque année leur dette, tandis que les sociétés déficitaires se voyaient consentir des avances constituées grâce aux bénéfices des premières.

Mais, à partir de 1993, toutes les sociétés bénéficiaires se sont trouvées desendettées, si bien que le système ne pouvait plus continuer en 1994.

La réforme a donc consisté à restructurer les six sociétés d'économie mixte en constituant trois groupes composés chacun d'une société mère et d'une filiale.

4. La généralisation du recours à la concession en Ile-de France

Comme votre rapporteur l'annonçait lors du précédent débat budgétaire, l'**Ile de France** sera la région laissée pour compte du XIe plan.

Le recours à la concession paraît seul de nature à satisfaire les besoins en infrastructures de la région, afin d'en financer une partie par emprunt. C'est le cas de la **rocade autoroutière A86**, confiée à Cofiroute sur certaines de ses sections, et à laquelle votre rapporteur s'est particulièrement intéressé cette année pour sa partie **Ouest Rueil-Malmaison-Pont Colbert**.

B. LE BUDGET DE LA SECURITE ROUTIERE

1. Un budget stable

Le budget de la sécurité routière connaît une parfaite stabilité d'un exercice à l'autre, aussi bien globalement que dans chacune de ses composantes.

Dans le domaine de la sécurité et de la circulation routières, les résultats obtenus ne sont pas proportionnels au volume des fonds engagés.

2. Des priorités identiques à celles 1994

Les **priorités** de ce budget sont sensiblement les mêmes que lors de l'exercice précédent : la poursuite des actions de communication, la généralisation de l'apprentissage anticipé à 16 ans et les programmes urbains de gestion informatisée de la circulation routière.

3. Poursuite de l'amélioration de la sécurité routière

Votre rapporteur exprime sa satisfaction devant le **net infléchissement de la tendance de la sécurité routière à partir du deuxième semestre 1993.**

Alors que les neuf premiers mois de 1993 avaient été très mauvais et laissaient augurer une remontée du nombre de victimes par rapport à 1992, le dernier trimestre a connu une très nette inversion, qui a permis à 1993 de s'achever sur un nombre de victimes très légèrement inférieur à l'année précédent (9052 contre 9083). Cette bonne tendance s'est poursuivie au premier semestre 1994. Ces bons résultats peuvent être attribués pour l'essentiel à l'efficacité du permis à points.

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME-
II - TRANSPORTS - 4 - Transport aérien et 5 - Météorologie

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY

L'ensemble des crédits affectés en 1995 à l'aviation civile s'élève à 10,12 milliards de francs :

◆ Budget annexe ¹	7,21 milliards de francs
◆ Transport aérien	1,99 milliards de francs
◆ Météorologie	1,18 milliards de francs
	10,38 milliards de francs
- doubles emplois	0,26 milliards de francs
◆ Total net aéronautique....	10,12 milliards de francs

A noter que ni le budget annexe ni les crédits de transport aérien ne subventionnent aujourd'hui les compagnies de transport aérien. La dotation en capital versée à Air France (10 milliards de francs en 1994) figure au budget des charges communes.

¹ Le budget annexe de l'aviation civile est présenté in fine avec l'ensemble des budgets annexes.

I - TRANSPORT AERIEN

1. Les crédits "transport aérien", qui sont essentiellement des crédits d'avances remboursables destinés aux programmes aéronautiques se montent en 1995 à 1 991 millions de francs, en diminution de 16,3 % par rapport à 1994. La baisse en autorisation de programme est encore plus considérable : - 33,8 %.

TABLEAU N° 4
Crédits du transport aérien 1995

(en millions de francs)	1994 budget voté	1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	265	260	- 1,9
Titre IV - Interventions publiques	--	--	--
Total des dépenses ordinaires	265	260	
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	2.060	1.682	- 18,3
Titre VI - Subventions d'investissement	54,3	49	- 9,7
Total des DC	2.114,3	1.731	
Total DO + CP	2.379,3	1.991	- 16,3
Titre V - AP	2.196,5	1.441,2	- 34,4
Titre VI - AP	54,5	49	- 10,0

Cette diminution importante tient à deux facteurs :

◆ **le développement normal des programmes aéronautiques, et l'absence de lancement de programme nouveau.**

◆ **le transfert de l'intégralité des dépenses de recherche sur le budget de la défense.**

2. Observation : une incertaine préparation de l'avenir

◆ Un chiffre doit être gardé en mémoire : le marché aéronautique pour les quinze prochaines années est un enjeu industriel économique et financier, colossal : 10 000 appareils, de l'ordre de 1 000 milliards de dollars. Votre rapporteur reste très préoccupé par les conditions de l'application de l'accord du Gatt du 17 juillet 1992 relatif aux soutiens à l'industrie aéronautique, dans la mesure où l'on peut craindre, d'une part, que les soutiens indirects apportés à l'industrie américaine continuent à ne pas être pris en compte dans les dépenses de recherche, au motif qu'ils ne sont pas clairement identifiables et n'ont

pas de retombée commerciale directe ; d'autre part, que la **diminution, lente mais régulière, des avances remboursables** (désormais plafonnée à 33 % des coûts totaux de développement) ne soit **qu'imparfaitement compensée par le relais de crédits de recherche, en amont**. A cet égard, le basculement de crédits de recherche sur le budget de la défense ne saurait atténuer les craintes de votre rapporteur.

Crédits de recherche pour l'avion supersonique

Etats-Unis	11,5 milliards de francs en 11 ans (1991-2001)
Japon	1,5 milliards de francs en 8 ans (1989-1996)
France.....	120 millions de francs en 4 ans (1990-1994)

II - METEOROLOGIE

TABLEAU N° 5
Crédits de météorologie 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	Part dans le total	Evolution 1995/1994
Subvention de fonctionnement	826,8	838,1	71,1 %	+ 1,4 %
Subvention recherche	82	88,9	7,5 %	+ 8,4 %
Sous-total fonctionnement .	908,8	927	78,6 %	+ 2,0 %
Investissement.....	248,2	251,7	21,4 %	+ 1,4 %
TOTAL	1 157	1 178,	100,0 %	+ 1,8 %

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

III - TOURISME

Rapporteur spécial : M. Pierre CROZE

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés au titre du budget du Tourisme pour 1995 s'élèvent à 393 millions de francs, soit une diminution en francs courants de 5,71 % par rapport au budget voté de 1994. Il convient toutefois de rappeler que l'an dernier, en votant le budget du Tourisme, le Parlement avait sensiblement majoré les crédits qui lui étaient demandés. Les dotations supplémentaires ainsi votées représentaient 37,28 millions de francs, soit une majoration de 9,9 % des dotations initialement proposées.

Si l'on exclut de la base de calcul ces majorations de crédits par définition non reconductibles, on observe alors une progression, de projet de loi de finances à projet de loi de finances, de 3,9 %.

(en millions de francs)

Nature des crédits	Budget voté de 1994	LFI pour 1995	Evolution 1994/1995 en %
Titre III			
Moyens des services	131	129,6	- 1,07
Titre IV			
Interventions publiques	263,3	215,9	- 18,00
Total des dépenses ordinaires	394,3	345,5	- 12,38
Titre VI Subventions d'investis-seme accordées par l'Etat (CP)	22,5	47,5	111,11
Total général DO + CP	416,8	393	5,71
Titre VI AP	71,5	78	9,09

**A. LES GRANDES MASSES FINANCIERES DU BUDGET DU
TOURISME POUR 1995 : DES EVOLUTIONS
CONTRASTEES**

La diminution globale du budget du Tourisme pour 1995 recouvre deux mouvements de sens opposés : une forte baisse des dépenses ordinaires (- 12,38 %) d'un côté, et un doublement des dépenses en capital (+ 111,1 %) de l'autre.

1. Des dépenses ordinaires en baisse

La diminution sensible des dépenses ordinaires résulte d'une légère baisse des moyens des services (- 1,07 %), amplifiée par une forte baisse des crédits d'intervention (- 18 %)

a) La contribution du budget du Tourisme à la maîtrise des dépenses de l'Etat emprunte la forme, d'une part, d'une révision des services votés (- 37,4 millions de francs pour l'ensemble des dépenses ordinaires), d'autre part, de la non-reconduction de certains crédits inscrits en 1994 (- 37,6 millions de francs pour l'ensemble des dépenses ordinaires). Ces mesures d'économies ont porté, pour un total de 75,0 millions de francs, sur les postes suivants :

- la **suppression de quatre emplois**, un emploi de chargé de mission dans l'administration centrale et trois emplois de secrétaires techniques dans les bureaux du Tourisme à l'étranger (les effectifs du département ministériel, toutes catégories confondues, passent ainsi de 337 emplois à 333 emplois en 1995) ;

- la **diminution des crédits de fonctionnement** de l'administration centrale et des services déconcentrés (- 6,3 %), rendue possible par un vigoureux effort de révision des services votés, le principal poste concerné étant celui de la promotion et de la communication ;

- le **réexamen approfondi des dépenses d'intervention** inscrites au chapitre 44-01 "Actions d'intérêt touristique et en faveur du tourisme associatif", la non-reconduction d'une fraction significative (13,8 %) de la dotation votée en 1994 ne faisant pas obstacle à ce qu'elle soit en outre révisée à la baisse dans une proportion presque aussi importante (12,5 %).

b) Le redéploiement des moyens d'intervention du département ministériel autour de quatre missions essentielles complète les mesures d'économie précédemment présentées. Le chapitre 44-01 a été complètement refondu en conséquence :

- **les moyens d'observations** (article 10) se voient affectée une dotation de 4 millions de francs ;

- **le développement des industries touristiques** (article 20) est crédité de 25,6 millions de francs ;

- **le développement territorial du tourisme** recouvre les crédits des contrats de plan (article 33) et les crédits affectés aux autres opérations financières (article 34), pour un total de 26 millions de francs ;

- **la promotion des produits touristiques** est confiée en France au GIP Agence française de l'ingénierie touristique (article 40), doté de 11 millions de francs, et à l'étranger au GIE Maison de la France (article 50), doté de 137,3 millions de francs.

L'essentiel de cette refonte de la nomenclature interne au chapitre 44-01 s'est effectué par redéploiements, mais un total de 21,9 millions de francs a néanmoins été dégagé pour financer des interventions nouvelles.

Lors de la discussion budgétaire de l'an dernier, le chapitre 44-01 a reçu 36,28 millions de crédits supplémentaires, soit la quasi totalité des majorations de crédits votées par le Parlement au titre du Tourisme. Or, ce même chapitre a été diminué en cours d'exercice de 20,83 millions de francs de crédits, par les arrêtés d'annulation des 30 mars et 29 septembre 1994. Votre rapporteur a toutefois reçu l'assurance qu'aucune de ces mesures d'annulation n'a visé les actions supplémentaires voulues par le Parlement.

2. Des dépenses en capital doublées

Pour 1995, la présentation des crédits d'investissement du Tourisme est modifiée. Au titre VI, le chapitre 66-01 "Subventions aux équipements touristiques" est supprimé et ses crédits sont rattachés au chapitre 66-03, nouvellement intitulé "Développement territorial du tourisme".

Cette **contraction de la nomenclature budgétaire** justifie que l'on distingue deux mouvements différents :

- le gonflement spectaculaire du chapitre 66-03 par rapport à 1994, qui s'explique dans une large mesure par le rattachement de l'ancien chapitre 66-01 : + 113,1 % en autorisations de programme et + 327,9 % en crédits de paiement ;

- le fort accroissement du titre VI dans son ensemble, désormais réduit au seul chapitre 66-03 : + 9,1 % en autorisations de programme (78 MF) et + 111,1 % en crédits de paiement (47,5 MF).

Ce doublement des dépenses en capital pour 1995 faisant suite à leur diminution de moitié en 1994, les crédits de paiement inscrits au titre VI du budget du Tourisme retrouvent approximativement leur niveau de 1993, qui était de 41,5 MF avec une majoration de 10,3 % en francs constants.

II - PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le secteur du tourisme a relativement bien résisté à la récession

Durant la récession qui a touché notre pays en 1993, la **consommation touristique totale** a continué de progresser, certes à un rythme réduit de + 1,2 %, pour atteindre **460,1 milliards de francs**. La saison d'hiver 1993-1994 a été satisfaisante, grâce à un bon enneigement qui a entraîné une progression des séjours de + 3,2 %. Enfin, les premiers résultats de l'été 1994 montrent une fréquentation en hausse presque partout.

Par ailleurs, le **solde "voyages" de la balance des paiements** a progressé encore d'un milliard en 1993, pour atteindre 60 milliards de francs. Cette amélioration de l'excédent touristique de notre pays est due à une baisse des dépenses des Français à l'étranger, les recettes restant au niveau atteint en 1992.

Notre rapporteur relève toutefois la persistance d'un certain nombre de sujets de préoccupation : les effets de la contrainte budgétaire qui affecte les comportements, la désaffection des Français envers l'hôtellerie classique, la faiblesse relative de

l'industrie touristique française dans le domaine des voyages organisés.

2. La réorganisation du ministère du Tourisme

Au terme des transformations qui se sont poursuivies jusqu'à l'an dernier, l'administration en charge du Tourisme repose désormais sur trois piliers :

- la **Maison de la France** assure la représentation et la promotion du tourisme français à l'étranger. Présidé par M. Gilbert Trigano, ce groupement d'intérêt économique (GIE) associe des personnes publiques, administrations ou entreprises, et des personnes privées, sociétés commerciales ou associations.

- l'**Agence française de l'ingénierie touristique** (AFIT) est chargée de stimuler et valoriser, par une action de conseil et d'orientation technique, l'offre touristique sur le territoire national. Ce groupement d'intérêt public (GIP), sous tutelle du ministère du Tourisme, travaille en partenariat avec les autres ministères, les collectivités locales et leurs différentes structures spécialisées, les établissements financiers et les professionnels de tout statut.

- l'**administration du Tourisme** proprement dite a conservé des tâches générales de contrôle et d'observation, mais aussi de conception et d'impulsion. Votre rapporteur tient à saluer ici le travail de l'Observatoire du tourisme, dont il apprécie particulièrement la qualité et la pertinence des informations.

Cette nouvelle répartition fonctionnelle s'est accompagnée d'une refonte considérable de la nomenclature budgétaire : regroupement des crédits de fonctionnement des services du tourisme français à l'étranger au profit de la Maison de la France, l'an dernier ; rationalisation de la présentation des crédits d'intervention du titre IV et des crédits d'investissement du titre VI, cette année.

Ces modifications de présentation chaque année renouvelées, rendent plus difficile le suivi des crédits. Votre rapporteur espère donc que la nomenclature budgétaire du ministère du Tourisme pourra se stabiliser dans les années à venir.

3. Le risque d'une inadéquation entre les moyens et les missions du ministère du Tourisme.

En effet, la question se pose de l'adéquation entre les moyens et les missions du ministère du Tourisme.

Les crédits demandés pour 1995 s'inscrivent de nouveau en diminution par rapport à l'année précédente, de - 5,71 %.

La nouvelle répartition des tâches entre le ministère, la Maison de la France et l'AFIT permet certes au premier de bénéficier d'une synergie avec les partenaires publics ou privés qu'il associe ainsi à son action. Mais ce partenariat ne saurait pallier une insuffisance des dotations budgétaires de l'administration du Tourisme.

Votre rapporteur restera donc vigilant sur l'évolution des crédits du Tourisme, ministère que l'on peut qualifier de "modeste" parce que dépourvu de responsabilités de gestion, mais qui ne doit pas être pour autant dépourvu d'ambition, devant assurer les missions de conception et d'impulsion qui lui sont imparties.

4. La nécessaire prise en compte du tourisme dans l'aménagement du territoire

Le tourisme devra en effet contribuer au maintien d'une activité sur l'ensemble du territoire. De grands espoirs ont été mis ces dernières années dans le tourisme rural. Votre rapporteur se félicite que tout un pan de l'action du ministère soit désormais consacré à ce sujet, récemment conforté par le rapport demandé à M. Jean-Jacques Descamps sur le "tourisme de pays".

La dimension territoriale du tourisme a également été consacrée par la nouvelle génération des contrats de plan, qui prévoient pour le tourisme une enveloppe globale de 317,9 milliards de francs de crédits d'Etat sur la période 1994-1998, à comparer avec l'enveloppe précédente de 209,2 milliards de francs (+ 52 %).

La prise en compte de la dimension européenne du tourisme ne saurait non plus être oubliée, s'agissant d'une activité naturellement internationale. Une réflexion est actuellement en cours au sein des instances de l'Union européenne quant à l'avenir d'une politique intégrée du tourisme.

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

IV. MER - 1. Marine marchande

Rapporteur spécial : M. René REGNAULT

I - PRESENTATION GENERALE

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE LA MARINE MARCHANDE POUR 1995

Le budget de la marine marchande (Mer hors ports maritimes) pour 1995 s'élève à 5.714,1 millions de francs, soit un accroissement, en francs courants, de 13,2 % par rapport au budget voté de 1994 (5.046,4 millions de francs).

(en millions de franc)°

Nature des crédits	Budget voté en 1994	LFI pour 1995	Evolution 1994/1995 en %
Titre III <i>Moyens des services</i>	510	518,8	1,73
Titre IV <i>Interventions publiques</i>	4.226,3	4.871,6	15,27
Total des dépenses ordinaires ..	4.736,3	5.390,4	13,81
Titre V <i>Investissements exécutés par l'Etat - (CP)</i>	107,2	88,4	- 17,54
Titre VI <i>Subventions d'investissement accordées par l'Etat - CP</i>	202,9	235,3	15,97
Total des dépenses en capital	310,1	323,7	4,39
Total DO + CP	5.046,4	5.714,1	13,23
Titre V AP.....	93,8	84,9	- 9,49
Titre VI AP	172,8	251,8	45,72
Total des AP	266,6	336,7	+ 26,3

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires progressent en francs courants de + 13,8 %, pour atteindre 5,930 milliards de francs. Elles représentent 94,3 % du budget de la marine marchande, dont 85,26 % pour les seules dépenses d'intervention.

Au sein de ces dépenses, les **moyens des services** (titre III) se montent à **518,8 millions de francs**, en augmentation de + 1,7 % par rapport au budget voté de 1994.

Les **interventions publiques** (titre IV) progressent beaucoup plus vivement, de + 15,3 %, pour atteindre **4,872 milliards de francs**. Cette forte augmentation contraste avec la baisse de - 3,5 % observée l'an dernier.

a) *L'affirmation de certaines actions prioritaires :*

◆ le renforcement de la compétitivité de la flotte de commerce française, qui justifie **un accroissement de la subvention à l'ENIM afin de financer les allègements de cotisations sociales armatoriales** décidés en début d'année : ce poste budgétaire représentant à lui seul 80 % du budget de la marine marchande, s'inscrit en hausse de 17,1 %, pour atteindre 4,576 milliards de francs ;

◆ la **poursuite de la modération des services**, qui justifie la reconduction des moyens de fonctionnement et des crédits informatiques, par exception aux normes d'économies communes, à des niveaux respectivement de 47,2 millions de francs et 22,9 millions de francs ;

◆ l'**amélioration des moyens de surveillance et de sécurité en mer**, qui justifie une hausse de 1,8 % des moyens de fonctionnement des services de police et de signalisation maritimes, pour atteindre 105,4 millions de francs.

b) *Les efforts d'économie consentis*

◆ la **suppression de 30 emplois** (8 emplois d'administration centrale, 7 emplois de l'ENIM, 15 emplois des services déconcentrés) ;

◆ l'ajustement à la baisse, sur la base de l'exécution des années précédentes, de la subvention aux charges de retraite de la CGM (chapitre 45-35 : - 8 millions de francs) et des mesures sociales d'accompagnement des restructurations (chapitre 46-37 : - 13 millions de francs).

◆ le maintien de l'économie réalisée par l'Etat sur sa contribution aux dépenses de l'ENIM grâce à **l'amplification des effets de la surcompensation** entre régimes spéciaux de retraite (taux d'appel reconduit à 38 %, au lieu de 22 %).

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital progressent en crédits de paiement de 4,4 % pour atteindre 323,7 millions de francs. Parallèlement, elles progressent en autorisations de programme de 26,3 %, pour atteindre 336,7 millions de francs. Cette augmentation globale recouvre en fait deux mouvements opposés :

- les **investissements exécutés par l'Etat** (titre V) diminuent de 9,5 % en autorisations de programme et de 17,5 % en crédits de paiement. Les dotations correspondantes sont réduites respectivement à 84,9 millions de francs et 88,4 millions de francs ;

- en revanche, les **subventions d'investissement accordées par l'Etat** (titre VI) augmentent de 45,7 % en autorisations de programme et de 16 % en crédits de paiement, pour atteindre respectivement 251,8 millions de francs et 235,3.

Les évolutions constatées s'expliquent principalement par :

- la diminution des investissements des services de police et de signalisation maritimes (chapitre 53-32 : - 22,2 %) qui explique l'essentiel de la baisse du titre V ;

- l'augmentation des aides de l'Etat à l'investissement et à la consolidation des armements (chapitre 63-35 : + 16,8 %), qui explique l'essentiel de la hausse du titre VI.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. L'intensification de l'effort budgétaire en faveur de la flotte de commerce française

Le soutien apporté par l'Etat à la flotte de commerce française devrait s'accroître sensiblement en 1995 :

- progression de 15,4 % en autorisations de programme, et de 2,8 % en crédits de paiement, des aides à l'investissement ;

- triplement en autorisations de programme, et progression de 65,5 % en crédits de paiement, des aides à la consolidation et à la modernisation ;

- consolidation des importantes mesures d'allègements des cotisations armatoriales à l'ENIM, dont le coût pour l'Etat s'est élevé à 344,5 millions de francs en 1994.

Depuis 1990, le plan pluriannuel de soutien à la marine marchande a donné des résultats incontestables.

D'une part, **le mouvement massif de dépavillonnement antérieur (perte moyenne de 30 navires par an) a été très sensiblement ralenti.** La flotte française n'a diminué que de onze unités entre le 1er janvier 1993 (221 navires) et le 1er juillet 1994 (210 navires), sans que cela empêche son tonnage en jauge brute de progresser dans le même temps de 3,8 millions à 4 millions de tonnage en jauge brute.

L'évolution demeure néanmoins préoccupante pour les pétroliers au long cours et les navires gaziers dont l'âge moyen approche maintenant dix-huit ans, faute d'un renouvellement suffisant.

D'autre part, **la diminution des effectifs navigants a été significativement ralentie.** Mais elle reste sensible : entre juin et décembre 1993, les effectifs recensés sont passés de 9.393 marins à 9.076, soit une baisse de - 3,37 % en six mois seulement.

Depuis la mise en place en 1985 du dispositif de cessation anticipée d'activité, 3.180 marins en ont bénéficié. Pour 1995, 200 nouvelles demandes sont attendues et la dotation budgétaire correspondante s'élève à 85 millions de francs.

Votre rapporteur relève que l'effort consenti par l'Etat en faveur de la marine marchande ne devrait pas être appelé à se relâcher dans les années à venir, compte tenu de la dégradation persistante des taux de frêt sur le marché mondial du transport maritime, ainsi que des difficultés financières rencontrées par les grands armements français.

2. La CGM à la croisée des chemins

La Cour des comptes a procédé, dans son rapport public 1994, à une analyse critique de la gestion passée de la Compagnie Générale Maritime (CGM).

La Cour relève tout d'abord que depuis sa création, en 1977, par la fusion de la Compagnie générale transatlantique et de la Compagnie maritime, la CGM n'a connu que deux exercices bénéficiaires, en 1988 et 1989.

Elle se livre ensuite à une sévère critique de la stratégie mise en oeuvre dans la dernière décennie par la CGM, avec l'accord de son actionnaire, l'Etat : refus de la spécialisation géographique, renoncement aux rapprochements envisagés avec d'autres armateurs, adoption d'une politique commerciale "autonome" coûteuse, diversification excessive des activités maritimes et terrestres.

Votre rapporteur vous livre l'appréciation globale de la Cour des Comptes :

"Une situation financière durablement dégradée et une stratégie commerciale peu cohérente n'ont pas permis à la CGM de s'adapter aux profondes mutations du transport maritime mondial. Cet échec n'était pourtant pas inéluctable face à un marché difficile, mais en forte croissance. Manifestement, ni l'Etat, ni l'entreprise n'ont pris les mesures qui auraient permis de faire de la CGM une compagnie moderne et compétitive".

Il relève cependant que les orientations du plan de restructuration adopté par la CGM en novembre 1992 anticipent déjà sur les observations de la Cour :

- réduction drastique des coûts d'exploitation et de structure, avec notamment un plan social qui a déjà abouti à 600 suppressions d'emplois ;

- recentrage sur le transport maritime containerisé et les activités qui y sont directement rattachées ;

- abandon de la stratégie dite de "*marketing séparé*" et recherche systématique de partenariats et d'alliances.

L'implication financière de l'Etat dans le redressement de la compagnie est considérable. Outre les mesures générales d'aides à la flotte de commerce, qui bénéficient également à la CGM, une subvention spécifique de 123 millions de francs lui est affectée dans le projet de loi de finances pour 1995, au titre de la contribution de l'Etat à ses charges sociales. Par ailleurs, **la CGM a reçu en 1994 une première dotation en capital de 900 millions de francs**, qui devrait être complétée en 1995 et 1996 par deux autres tranches, dont les montants restent à déterminer.

Votre rapporteur appelle votre attention sur l'importance de l'effort financier ainsi consenti par l'Etat, et sur le chemin encore à parcourir : après avoir affiché des pertes de 689 millions de francs en 1992 et de 438 millions de francs en 1993, la CGM a enregistré un déficit de 125 millions de francs sur les cinq premiers mois de 1994. L'objectif d'un retour à l'équilibre dès 1995, sans être totalement hors d'atteinte, ne semble pas non plus acquis d'avance.

3. L'enjeu de la sécurité du transport maritime

Votre rapporteur, en tant que vice-président de la mission d'information du Sénat sur les conditions de sécurité du transport maritime et les risques de pollution du littoral, a participé avec grand intérêt aux travaux de celle-ci durant le premier semestre de cette année. Il a été frappé, à cette occasion, par l'insuffisance actuelle des moyens en matériel et surtout en hommes des Centres de sécurité des navires (services déconcentrés des Affaires maritimes), ainsi que des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

A cet égard, le projet de budget pour 1995 n'est pas pleinement satisfaisant. Alors que les crédits d'entretien et d'exploitation des polices et signalisation maritimes sont reconduits, les crédits d'équipement correspondants diminuent de 22,2 % en moyenne. Cette baisse fait certes suite à la forte hausse (+ 67 %) enregistrée l'an dernier et, par ailleurs, une dotation exceptionnelle de 40 millions de francs devrait être inscrite à ce titre dans la loi de finances rectificative pour 1994. Mais, compte tenu du retard accumulé, l'effort budgétaire dans ce domaine mériterait d'être prolongé encore quelques années.

De même, le redéploiement d'emplois amorcé au profit des unités de surveillance du littoral (5 emplois) et des centres de sécurité des navires (7 emplois) doit être considéré comme une première étape de la nécessaire remise à niveau des effectifs de ces services.

Votre rapporteur regrette toutefois qu'aucune mesure ne soit prévue pour renforcer les effectifs des CROSS et que les dotations à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), tant en fonctionnement qu'en équipement, n'intègrent toujours pas les majorations de crédits votées désormais chaque année par le Parlement.

Au-delà de ces aspects strictement budgétaires, la question de la sécurité apparaît comme une variable d'ajustement cruciale dans l'équilibre du marché mondial du transport maritime. En effet, il ressort clairement des investigations limitées que la mission d'information a pu mener (et votre rapporteur persiste à penser que la forme d'une mission d'enquête aurait été plus adéquate) que l'exacerbation de la concurrence sur les mers s'est faite ces dernières années au détriment de la sécurité. La flotte de commerce française est peut-être moins économe en équipement et en fonctionnement que beaucoup de ses concurrentes, mais c'est aussi l'une des plus sûres. Car la sécurité a un coût, dont trop d'armements étrangers croient pouvoir s'affranchir.

Il est donc impératif que la France, en concertation avec ses partenaires européens, prenne toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux abus d'une concurrence déloyale qui s'exerce au mépris de la sécurité. Ce faisant, elle contribuera non seulement à la protection de nos côtes, mais également à la bonne santé économique de notre marine marchande.

EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME

IV. MER - 2. Ports maritimes

Rapporteur spécial : M. Tony LARUE

I - PRESENTATION GENERALE

Le montant total des crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) inscrits au budget des ports maritimes pour 1995 s'élève à 659,1 millions de francs, soit une augmentation de 0,47 % par rapport au budget voté de 1994 (656 millions de francs).

(en millions de francs)	Budget voté de 1994	LFI pour 1995	Evolution en %
Titre III <i>Moyens des services</i>	60,9	61,7	1,31
Titre IV <i>Interventions publiques</i>	398,5	401,2	0,68
Total des dépenses ordinaires ..	459,4	462,9	0,76
Total général (DO + CP).....	656	659,1	0,47
Titre V - AP	240,5	185,5	- 22,87

Ce quasi maintien des crédits en francs courants fait suite à la baisse sensible (- 9,5 %) enregistrée l'an dernier.

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

1. Les moyens des services progressent modestement

Les dépenses de fonctionnement du titre III progressent de 1,3 %, pour atteindre 61,7 millions de francs.

Cette légère augmentation traduit essentiellement :

- *les mesures de revalorisation* des rémunérations, étendues en année pleine (0,254 millions de francs), ou nouvelles (0,200 millions de francs) ;

- *les économies* résultant de la suppression de deux emplois (- 0,145 millions de francs) et de la révision des services votés au titre des dépenses d'entretien et d'exploitation (- 2,9 millions de francs) ;

- *les moyens nouveaux* engagés en faveur des dépenses d'informatique et de télécommunication (0,2 millions de francs), ainsi que des crédits d'entretien et d'exploitation (3,2 millions de francs).

2. Les dépenses d'intervention sont maintenues

Les crédits d'intervention publique du titre IV augmentent très légèrement, de 0,7 %, pour atteindre 401,2 millions de francs.

Cette évolution résulte d'une mesure nouvelle de 2,7 millions de francs, qui vient majorer la participation de l'Etat aux charges d'entretien et d'exploitation des ports autonomes (chapitre 44-34).

Par ailleurs, comme les années précédentes, 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 1995. Cet article est destiné à accueillir les crédits, provisoires par nature, qui sont 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.

Il a été régulièrement alimenté par les lois de finances rectificatives successives depuis sa création en 1992 : 92 millions de francs en loi de finances rectificative de décembre 1992, 77 millions de francs en loi de finances rectificative de juin 1993, 100 millions de francs en loi de finances rectificative de décembre 1993. La loi de finances rectificative pour 1994 devrait également prévoir une dotation à ce titre.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Avec une dotation de 196,2 millions de francs en crédits de paiement, les dépenses d'investissement inscrites au titre V diminuent de - 0,4 % en francs courants par rapport au budget voté de 1994.

La dotation en autorisations de programme diminue plus fortement, de - 22,9 %, pour passer de 240,5 millions de francs en 1994 à 185,5 millions de francs en 1995. Le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement s'améliore cependant en 1995, avec 73 millions de francs de crédits de paiement nouveaux pour 185 millions de francs d'autorisations de programme nouvelles, ce qui traduit un raccourcissement des délais de réalisation des opérations d'investissement. Ces dépenses en capital concernent :

a) *Les investissements de capacité, les opérations de modernisation, les grosses réparations effectuées dans les ports maritimes en Métropole.* Les dotations correspondantes s'élèvent à 169,7 millions de francs en autorisations de programme et à 180,6 millions de francs en crédits de paiement, soit respectivement 91,5 % et 92 % du total des crédits du titre V.

b) *Les grosses réparations d'entretien et de restauration dans les ports maritimes outre-mer, en particulier Guyane et Martinique.* Les dotations correspondantes s'élèvent à 15 millions de francs en autorisations de programme et 14 millions de francs en crédits de paiement, soit respectivement 8,1 % et 7,1 % du total des dépenses en capital.

c) *Les études générales liées aux travaux d'aménagement, d'amélioration et de protection des ports maritimes.* Les dotations correspondantes s'élèvent à 0,8 millions de francs en autorisations de programme et 1,6 million de francs en crédits de paiement, soit respectivement 0,4 % et 0,8 % du total des crédits du titre V.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. La réforme de la manutention est en voie d'achèvement

Deux ans après le vote de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes, la courageuse réforme de la manutention portuaire initiée par le précédent gouvernement peut être considérée comme accomplie.

Des accords ont été conclus dans tous les ports, des plans sociaux visant à résorber les sureffectifs y ont été appliqués, et

une convention collective nationale prolongeant la loi a été signée entre l'Union Nationale des Industries de la Manutention (UNIM) et l'ensemble des syndicats. **Le bilan social de la réforme est conforme aux objectifs de la loi : 85 % des dockers sont désormais mensualisés et les effectifs des dockers professionnels sont passés de 8.151 à la fin du mois de juin 1992 à 4.030 à la fin du mois de juin 1994.**

Votre rapporteur relève deux difficultés principales.

L'une, de nature conjoncturelle, affecte le port autonome de Marseille, où la mise en oeuvre de la réforme a encore été source de conflits en 1994.

L'autre, de nature structurelle, concerne la catégorie de "*docker occasionnel*" créée par la loi du 9 juin 1992¹, qui donne lieu à des divergences d'interprétations regrettables. Une précision d'ordre réglementaire ou législatif serait peut-être nécessaire pour mettre fin à la confusion sur ce sujet.

Quoiqu'il en soit, la réforme de la manutention devrait contribuer à rendre les ports français plus compétitifs..

Ceux-ci ont connu en 1993 une reprise très sensible des trafics qui leur a permis d'effacer les incidences des conflits sociaux de 1992 pour retrouver leur niveau d'activité de 1991. La nette progression du trafic en transit, qui passe de 34,1 millions de francs en 1992 à 37,7 millions de francs en 1993 peut également être considéré comme un signe d'un retour à la compétitivité des ports français.

Votre rapporteur remarque, à ce propos, que la suppression des contrôles aux frontières le 1er janvier 1993 a entraîné la disparition de deux indicateurs traditionnels de la compétitivité des ports français : les détournements de trafic au profit des ports étrangers et la part du commerce extérieur de la France transitant par ses propres ports. Il regrette que le système statistique mis en place à l'échelon européen pour suivre les échanges de biens entre Etats-membres (INTRASTAT) ne permette pas de rétablir ces deux indicateurs utiles.

¹ Cette loi reconnaît l'existence, à côté du noyau des dockers professionnels mensualisés ou intermittents, de dockers "*occasionnels*". Les divergences portent sur la façon dont les règles de priorité à la mensualisation et à l'embauche doivent leur être appliquées.

2. La modernisation du régime de la domanialité publique dans les ports

La rénovation de la filière portuaire a franchi une nouvelle étape en 1994, avec l'adoption de la loi n° 94-631 du 26 juillet 1994 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public.

Ce texte, bien que son champ d'application soit plus général, entend répondre aux besoins du développement des ports maritimes. Les règles classiques et très contraignantes de la domanialité publique faisaient obstacle à la nécessaire mobilisation des investissements privés dans les zones portuaires.

Sans remettre en cause les critères ni l'étendue du domaine public, la loi du 25 juillet 1994 reconnaît aux occupants privés du domaine public un droit de propriété sur les constructions et installations réalisées, ainsi que le droit de recourir à des sûretés réelles pour garantir les emprunts (notamment les crédits-bails) nécessaires au financement de celles-ci.

Cette réforme, favorablement accueillie par les acteurs de la filière portuaire, doit contribuer à rendre plus compétitifs les ports français face à la concurrence de leurs homologues d'Europe du Nord, où les investissements privés sont traditionnellement massifs (sans que pour autant les autorités publiques se désengagent de leur financement, bien au contraire).

Votre commission demande à ce que soient d'ores et déjà examinés les prolongements qui pourraient lui être donnés, notamment dans le sens d'un assouplissement des règles d'utilisation des produits de cessions immobilières réalisées par les ports.

3. La nécessaire stabilisation de l'effort financier de l'Etat

On ne peut que se féliciter de la stabilisation en 1995 des concours de l'Etat aux ports maritimes, tant en fonctionnement (+ 0,8 % pour les ports non autonomes et + 0,7 % pour les ports autonomes) qu'en équipement (- 0,4 % en crédits de paiement pour les deux catégories de ports).

Cette stabilisation était particulièrement nécessaire après le mouvement de baisse continue enregistré ces dernières années compte tenu de la politique de maîtrise des dépenses publiques, qui avait amené les dotations de 1994 à des niveaux

tout juste compatibles avec le simple entretien de l'outil portuaire.

A cet égard, votre rapporteur s'inquiète des annulations de crédits qui sont venues encore réduire cette année de 46 millions de francs des dotations que l'on devait déjà considérer comme des minima. Il s'interroge également quant au bien-fondé de l'imputation sur le chapitre d'investissement 53-30 de certaines dépenses de réparation qui lui semblent relever plutôt des chapitres de fonctionnement 35-34, pour les ports non autonomes, et 44-34, pour les ports autonomes.

S'agissant du financement des investissements des ports autonomes, la diminution de la participation de l'Etat (15,9 % en 1993) a pu être compensée par un difficile effort d'autofinancement (45,9 %) et surtout par un **engagement croissant des collectivités locales et des tiers, dont la contribution dépasse celle de l'Etat depuis 1991, pour atteindre 29,1 % en 1993**. Par ailleurs, l'emprunt est devenu résiduel : il représente 9,1 % des investissements en 1993, alors qu'il constituait la principale source de financement en 1988 (29,9 %).

Indépendamment du volume des crédits accordés par l'Etat aux ports maritimes, il importe aussi que cet effort budgétaire soit régulier et corresponde à un **véritable engagement dans le temps**, afin d'apporter aux ports la **sécurité** et la **stabilité** dont ils ont besoin pour pouvoir programmer leurs investissements stratégiques.

C'est pourquoi votre rapporteur s'inquiète de la nette diminution (- 22,9 %) en autorisations de programme des crédits d'investissement du chapitre 53-37.

Mais, par ailleurs, il relève avec satisfaction l'inscription dans les contrats de plan 1994-1998 d'une enveloppe de 755,9 millions de francs de crédits d'Etat affectés aux grandes opérations d'équipement des ports maritimes, à comparer avec l'enveloppe précédente de 508 millions de francs pour la période 1989-1993.

Complémentaire de ces investissements programmés, le schéma de desserte terrestre des ports maritimes adopté en 1991 est en voie d'actualisation et prévoit notamment l'achèvement de la mise au gabarit B+ de la ligne ferroviaire Paris-Le Havre pour décembre 1998. **Votre rapporteur espère que cette date ne sera pas de nouveau reportée.**

INDUSTRIE ET POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS
RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. Bernard BARBIER

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Contrairement au budget de 1994, les crédits demandés pour l'industrie en 1995 ne font pas l'objet de modifications de structures importantes. Ils regroupent donc, comme en 1994, outre les crédits habituels du ministère de l'industrie, les moyens de l'ancien ministère des postes et télécommunications, ainsi que les dotations du Centre national d'études spatiales (CNES).

A. LES GRANDES MASSES DU BUDGET DE L'INDUSTRIE

Le budget de l'industrie et des postes et télécommunications s'élève, pour 1995, à **28,1 milliards de francs**, en diminution de 7,4 % par rapport à 1994. Le tableau ci-après en retrace les grandes masses.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III : moyens des services	6.233,4	6.355,6	+ 2,0
Titre IV : interventions publiques	10.060,1	8.444,5	- 16,1
Total dépenses ordinaires	16.293,5	14.800,1	- 9,2
Dépenses en capital			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat (crédits de paiement)	116,5	125,5	+ 7,7
Titre VI : Subventions d'investissement accordées par l'Etat (crédits de paiement)	13.969,0	13.205,8	- 5,5
Total dépenses en capital	14.085,5	13.331,3	- 5,3
Total DO + CP	30.379,1	28.131,5	- 7,4
Autorisations de programme			
Titre V	120,4	132,0	+ 9,6
Titre VI	15.330,6	13.267,9	- 13,4
Total autorisations de programme	15.451,0	13.399,9	- 13,3

B. LES PRINCIPALES ACTIONS

1. Les moyens de l'administration

Les moyens de l'administration regroupent les crédits des actions « administration centrale » et « services déconcentrés », soit **16,5 % des crédits demandés pour 1995**, au lieu de 14 % en 1994. Ils progressent globalement de 9,9 %, soit à un rythme élevé par rapport aux dépenses du budget général (+ 1,9 %).

L'essentiel de cette augmentation est imputable à l'inscription de **390 millions de francs au titre de la prime à la reprise des véhicules automobiles de plus de 10 ans**.

Les autres **augmentations** résultent notamment de la création de 60 emplois dans les écoles des mines, et de diverses mesures de revalorisation des rémunérations des personnels.

En sens inverse, **certaines économies sont réalisées** : au titre de la révision des services votés, soit 22 millions de francs, et grâce à la suppression de 60 emplois.

2. Les matières premières

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) consacrés aux matières premières diminuent à nouveau dans le projet de budget pour 1995, à hauteur de 6,1 %.

La dotation du **Bureau de recherches géologiques et minières**, qui s'élève à 377,2 millions de francs, est quasiment stable par rapport aux crédits votés pour 1994 (- 0,3 %).

La dotation destinée à couvrir les frais de gestion et de stockage de la **Caisse française des matières premières** est à nouveau en forte diminution, de près de 35 %. Cette baisse des crédits est la conséquence de la réforme de stockage des matières minérales stratégiques, dont la charge est désormais confiée aux entreprises concernées.

3. L'énergie nucléaire

La subvention de fonctionnement du Commissariat à l'énergie atomique est ajustée à hauteur de 83,6 millions de francs. Elle atteint 3.596,1 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 2,4 % par rapport aux crédits votés pour 1994.

4. La politique énergétique

L'action « politique énergétique » qui était la première du budget de l'industrie jusqu'en 1993 avec près de 40 % des crédits, n'est plus que la deuxième action, avec 17,5 % des crédits. Les crédits correspondants diminuent de 29,2% en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 7,8 % en autorisations de programme.

L'essentiel de cette évolution résulte de la forte baisse de la subvention à Charbonnages de France, qui s'élève à 4,49 milliards de francs, en retrait de 2 milliards par rapport à 1994.

Toutefois, d'autres baisses de crédits sont également prévues : la subvention à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) d'environ - 3 % et les crédits destinés à la reconversion des zones minières.

5. La politique industrielle et l'innovation

L'action « politique industrielle et innovation » reste, en 1995, et de loin, la première du budget de l'industrie avec **50 % des moyens de paiement et 95 % des autorisations de programme**. Elle connaît une **nette diminution** : - 4,7 % en moyens de paiement et - 13,8 % en autorisations de programme.

Les principales diminutions concernent : la subvention au Centre national d'études spatiales, les actions de développement industriel régional en faveur des PMI, les aides à la construction navale, les autorisations de programme destinées à la recherche industrielle et à l'innovation, enfin, les crédits de paiement destinés à l'ANVAR, au titre de ses actions en faveur de l'innovation.

Quelques chapitres connaissent néanmoins une **évolution à la hausse** : les crédits de restructuration industrielle,

pour les opérations suivies ou non par le CIRI, et les interventions dans le cadre du fonds d'industrialisation de la Lorraine.

6. La normalisation, la qualification, la métrologie et la sécurité de l'appareil productif

Globalement, cette action voit ses moyens de paiement augmenter de 1,9 % et ses autorisations de programme progresser de 20,3 %, principalement pour permettre les travaux de modernisation du Laboratoire national d'essais et la poursuite du développement des moyens et des équipements nécessaires à la métrologie scientifique et appliquée.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Les effets de la réorganisation du ministère de l'industrie

La fusion des administrations centrales du ministère de l'industrie et de l'ancien ministère des postes et télécommunications a été consacrée par un décret du 1er décembre 1993. Elle a permis d'importantes économies, d'un montant d'environ **50 millions de francs**, principalement grâce à la fusion des services chargés de la gestion du personnel, de la gestion financière et budgétaire ou de la communication. Votre rapporteur se félicite de cette nouvelle organisation et des réelles économies qu'elle a permis de réaliser.

2. L'affirmation d'une priorité en faveur de la formation

Comme les années précédentes, les crédits affectés aux écoles nationales supérieures des mines progressent de façon significative, soit de 9 %, les crédits atteignant 578,5 millions de francs. En outre, 60 créations d'emplois sont prévues. Votre rapporteur constate avec satisfaction la volonté ainsi réaffirmée de donner à l'industrie française des ingénieurs à la fois bien formés et en nombre plus important.

3. Le maintien de l'accentuation de l'effort en faveur des PMI

L'effort en faveur des PMI a été considérablement accru en 1994, aussi bien au travers des crédits de l'ANVAR destinés à favoriser le développement de la recherche, de l'innovation et de la technologie dans les PMI, que par les actions d'amélioration de la compétitivité des PMI menées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. En outre, un **fonds d'aide à l'investissement des PMI**, doté de 600 millions de francs en crédits de paiement et de 800 millions de francs en autorisations de programme, a été créé pour soutenir l'investissement des PMI, tout en simplifiant les procédures d'attribution des aides.

L'ensemble de ces actions est maintenu en 1995, bien que les crédits concernés diminuent. En effet, d'importants reports devraient intervenir, en particulier au titre du fonds d'aide aux PMI, cette procédure ayant simplement démarré en 1994 et devant monter en puissance au cours de l'année 1995.

Votre rapporteur estime que ces efforts importants doivent être poursuivis et s'orienter également vers le renforcement des fonds propres des entreprises, l'amélioration du régime des délais de paiement et la mise en place de conditions facilitées pour la transmission des entreprises.

4. L'évolution des entreprises du secteur public industriel

Au cours des dernières années, votre rapporteur s'était souvent inquiété de la gestion de plus en plus aléatoire des entreprises du secteur public industriel, les résultats de ces entreprises se dégradant progressivement et l'Etat ne jouant pas son rôle d'actionnaire. Aussi, il s'était félicité que, malgré le contexte économique et budgétaire dégradé, le gouvernement ait inscrit dès la loi de finances rectificative pour 1993 et dans le budget de 1994 un total de plus de 20 milliards de francs de dotations en capital.

Aujourd'hui, votre rapporteur approuve les conditions dans lesquelles sont menées les opérations de recapitalisation et d'ouverture du capital de Bull et Renault qui offrent, à l'un comme à l'autre de ces groupes, de véritables perspectives. En effet, les lourdes pertes enregistrées par Bull depuis 1990 et l'échec du projet de fusion Renault-Volvo rendaient indispensable que des mesures importantes soient prises.

5. Une nouvelle politique à l'égard de Charbonnages de France

La négociation en cours d'un Pacte charbonnier national conduit à prévoir l'arrêt définitif de l'extraction de charbon en 2005. Dans le cadre de la gestion de cette cessation d'activité, la subvention à Charbonnages de France est réduite de 2 milliards de francs. En contrepartie, les neuf centrales électriques de Charbonnages de France seront cédées à une nouvelle société au capital de laquelle EDF devrait participer, pour une somme non encore fixée mais évaluée entre 1,2 et 2 milliards de francs.

Votre rapporteur restera attentif à cette évolution qui aura sans doute un coût social et financier très élevé et pèsera lourdement sur les finances publiques de l'Etat au cours des années à venir.

6. Les mises à contribution d'EDF

Outre la prise de participation dans les centrales électriques de Charbonnages de France, EDF devra s'acquitter, en 1995, de la hausse de la TVA sur les abonnements électriques, soit 2 milliards de francs, d'une majoration de taxe professionnelle de près de 500 millions de francs et d'une taxe sur le kilowattheure hydraulique, pour l'aménagement du territoire, d'environ 1,2 milliard de francs.

Votre rapporteur comprend le souci du gouvernement lié à l'instauration de chacun de ces prélèvements. Il estime toutefois que ces mises à contribution, particulièrement nombreuses et importantes cette année, ne devront pas gêner EDF dans la poursuite de son effort de désendettement ainsi que dans la préparation du renouvellement du parc des centrales nucléaires.

7. Un contrat de plan pour La Poste

Votre rapporteur a constaté avec satisfaction le maintien des crédits en faveur du transport de la presse, dans le projet de loi de finances pour 1995, dont le montant est fixé à 1,9 milliard de francs et restera fixé à ce niveau pendant toute la durée du contrat de plan, soit de 1995 à 1997.

COMMERCE EXTERIEUR

Rapporteur spécial : Mme Maryse 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 BUDGET STRICT POUR LE RESEAU D'APPUI AUX EXPORTATEURS

Depuis plusieurs années, le réseau public d'appui aux exportateurs est engagé dans un plan de modernisation et de rationalisation qui pèse sur l'évolution de ses dotations. Le budget pour 1995 s'inscrit dans le cadre de cette démarche, et les moyens affectés aux "Services de l'expansion économique à l'étranger" enregistrent donc une progression extrêmement modeste de 0,4 % pour s'établir à 1.279 millions de francs.

Le tableau suivant résume l'évolution des principales dotations.

(en millions de francs)

	1994 Budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	924,4	926,6	+ 0,2
Titre IV - Interventions publiques	327,2	332,2	+ 1,5
<i>. Subvention pour l'expansion économique</i>	220,5	232,1	+ 5,2
<i>. Coopération technique</i>	83,2	77,1	- 7,3
<i>. Fonds ingenierie</i>	23,5	23,0	- 2,1
Total dépenses ordinaires	1.251,6	1.258,9	+ 0,6
Titre V - Investissement de l'Etat	22,5	20,4	- 9,3
Total DO + CP	1.274,1	1.279,3	+ 0,4
Autorisations de programme	22,5	22,0	- 2,2

1. Le réseau des postes d'expansion économique poursuit son effort d'adaptation

Dans l'ensemble, le budget de la DREE est reconduit en francs courants, soit 947 millions de francs. Cette absence d'évolution masque toutefois des ajustements non négligeables. Ainsi :

- cette administration participe à hauteur de 33 millions de francs à la politique de révision des services votés, ce qui se concrétise notamment par la suppression de 20 emplois (8,1 millions).

- ces économies réalisées sur l'existant permettent de dégager en mesures nouvelles 10,2 millions de francs à titre des dépenses informatiques, et 19,8 millions de francs en faveur des moyens de fonctionnement courant. Ces deux ajustements doivent permettre, d'une part, de poursuivre la réalisation du schéma informatique développé avec le Centre français du commerce extérieur et, d'autre part, de prolonger le mouvement de réorientation géographique des postes implantés à l'étranger.

2. Des organismes de promotion du commerce extérieur connaissent des situations très contrastées

Ces différents organismes sont également mis à contribution dans le cadre de la politique de révision des services votés pour un montant total de 27,9 millions de francs.

Cette marge de manoeuvre permet alors de dégager 12,7 millions de francs de mesures nouvelles au bénéfice du Centre français du commerce extérieur (CFCE) et surtout 13 millions de francs supplémentaires pour le Comité français des manifestations économiques (CFME), dont 10 millions plus particulièrement destinés à soutenir un programme d'action en faveur de la filière textile.

Compte tenu des différents ajustements, la subvention attribuée au CFCE progresse de 3,4 % pour atteindre 162 millions, tandis que celle destinée au CFME se trouve portée à 69,3 millions de francs (+ 10 %). A l'inverse, la dotation versée à l'ACTIM chute de 7,3 % pour revenir à 77,1 millions de francs, ce qui devrait conduire cet organisme à remettre en cause une partie de ses projets.

B. UN NET REcul DU COÛT DES AIDES A L'EXPORTATION

Les dotations représentatives du coût des diverses procédures publiques d'aide à l'exportation sont dispersées entre deux fascicules budgétaires : les charges communes et les comptes spéciaux du Trésor. Aussi, les contours exacts de ce dispositif d'ensemble restent difficiles à cerner et peuvent se déplacer au gré des circonstances, la principale interrogation portant d'ailleurs sur la place du compte spécial n° 903-17 "Consolidation de dettes envers la France".

Pour 1995, les autres mécanismes d'aide suscitent une charge budgétaire de 11,7 milliards de francs, en retrait de 10 % par rapport aux évaluations initiales de 1994.

Très divers, ces dispositifs peuvent toutefois s'organiser en deux blocs d'inégale importance.

1. Un effort limité en matière d'aide au commerce courant

La charge née des trois procédures qui entrent dans cette catégorie s'allège de 100 millions de francs pour revenir à 360 millions de francs pour 1995.

- Ce recul provient avant tout d'une réduction de 75 millions de francs -soit - 18,7 %- du coût de l'assurance **prospection**. Alors que le nombre de dossiers nouveaux reste stable, il traduit ainsi avec un certain décalage, le succès des opérations financées au cours de années précédentes.

- Les crédits mobilisés dans le cadre du volet "Commerce extérieur" des **contrats de plan** augmentent de 13,6 % pour atteindre 25 millions de francs.

- En revanche, les dotations consacrées à la **procédure CODEX** baissent dangereusement pour revenir à 15 millions de francs en autorisations de programme (- 81 %) et à 10 millions de francs en crédits de paiement (- 73 %). Le ministère justifie cette évolution par l'existence de reports importants, qui pourront être consommés l'an prochain.

2. Une atténuation sensible du coût des grands contrats

Les moyens budgétaires qu'appelle ce type d'intervention reviennent à 9,4 milliards de francs, soit un montant inférieur de 600 millions de francs à celui retenu pour l'année en cours. Une telle évolution n'a cependant qu'une signification limitée. En effet, certains dispositifs importants sont dotés de crédits évaluatifs, leur coût réel dépendant de facteurs monétaires ou politiques difficilement prévisibles.

- Il en est ainsi notamment du **mécanisme de stabilisation des taux d'intérêts** gérés par la Banque française du commerce extérieur. Son coût prévisionnel pour 1995 revient à 2 milliards de francs (- 24 % par rapport aux données initiales de 1994) en raison de la décrue du loyer de l'argent à court terme.

- De même, la subvention destinée à assurer l'équilibre du **régime public d'assurance crédit** est maintenu à son niveau de 1994, soit 4 milliards de francs. Le respect de cet objectif est toutefois fortement conditionné par le comportement de l'Algérie et de la Russie l'an prochain.

- Les décaissements sur les **prêts du Trésor** destinés à faciliter l'achat de biens d'équipement se contractent de 8,3 % pour revenir à 5,2 milliards de francs.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Depuis désormais trois ans, notre pays connaît une situation inédite. Il accumule mois après mois des excédents commerciaux confortables. Sur l'ensemble de 1992, notre solde extérieur aura ainsi été positif à hauteur de 31 milliards de francs, avant de culminer à 87,6 milliards de francs l'an dernier.

L'excédent dégagé au titre des huit premiers mois de 1994 atteint 49 milliards de francs, : il devrait se stabiliser aux environs de 80 milliards de francs sur l'ensemble de l'année.

Cette situation résulte essentiellement de la **bonne résistance de nos exportations.** Dans le contexte difficile de l'année 1993, elles ont certes reculé de 3,9 % en valeur. Avec la reprise de la croissance, elles progressent désormais au rythme annuel de 8 %. Un tel phénomène témoigne d'un regain de compétitivité de la part des entreprises françaises, qui perçoivent ainsi les fruits de la politique

de maîtrise de l'inflation et des coûts de production poursuivie avec constance au cours des dix dernières années.

Mais l'importance de nos performances en termes de solde extérieur est également liée à l'évolution de nos importations, qui retrace ainsi le manque de dynamisme de la consommation intérieure et surtout, l'effondrement de l'investissement productif au cours de l'année 1993 (- 13,2 % dans l'industrie). Certes ce mouvement semble désormais enrayé et devrait s'inverser l'an prochain avec l'accélération de la reprise.

Il est impératif que cette inflexion se concrétise, quitte à ce que notre excédent extérieur se contracte. Le renouvellement de l'appareil productif est en effet une condition essentielle pour préserver la compétitivité de nos entreprises, notamment sur les marchés des pays industriels où la qualité du produit est un élément aussi important que son prix.

2. L'importance de nos performances récentes ne doit cependant pas nous conduire à relâcher notre effort. Du fait de l'émergence de nouveaux compétiteurs, le commerce mondial est devenu le théâtre d'une véritable guerre commerciale où la capacité de résistance des intervenants dépend pour partie de leur présence dans les zones en forte expansion.

Or, de ce point de vue, notre pays a encore d'importants progrès à réaliser pour affirmer son implantation sur les marchés d'Asie du Sud-Est.

Certes, nos échanges avec cette zone ont été équilibrés en 1993, mais notre part de marché ne représente que 2 %, alors que ces pays enregistrent un taux de croissance annuel moyen de 6 % et présente de forts besoins.

En réalité, notre présence locale reste essentiellement le fait de quelques grandes entreprises, et se concrétise souvent par des grands contrats. A l'inverse, et confirmant ainsi une faiblesse traditionnelle de notre appareil exportateur, les entreprises de taille moyenne sont très peu représentées.

Consolider et élargir notre présence sur ces zones est une priorité des années à venir. Certes, plusieurs actions ont déjà été conduites en ce sens, tel le programme "initiative française pour l'Asie", dont l'objectif est de faire passer de 7 % à 10 % la part de l'Asie dans les exportations françaises. Toutefois, et au regard de cette ambition, on ne peut que regretter le sort budgétaire réservé aux dotations du CODEX, alors que cette procédure est la seule qui permette d'aider les PME à s'implanter durablement dans ces pays.

3. Votre rapporteur s'inquiète du retard pris dans le processus de ratification des accords de Marrakech, à la suite du report de la décision américaine. La mise en place de l'Organisation mondiale du commerce est en effet une impérieuse nécessité pour assurer un certain équilibre dans les pratiques du commerce international, et éviter que les conflits d'intérêts entre Etats soient réglés par l'utilisation de procédures de rétorsions unilatérales.

4. Votre rapporteur constate que la politique budgétaire conduite à l'égard du service de l'expansion économique s'inscrit dans la continuité et qu'elle suscite des initiatives tout à fait novatrices.

En revanche, votre rapporteur n'est pas convaincu que le nombre et la diversité des acteurs intervenant en matière d'appui au commerce extérieur soient le gage d'une efficacité maximale du dispositif français.

Certes, et dans le prolongement de l'action engagée dès 1989, 19 partenaires ont signé la "Charte du développement international des entreprises", afin de coordonner leurs actions et d'éviter les doubles emplois.

Dans ce cadre, il serait alors sans doute opportun de s'engager dans la voie préconisée dans le rapport d'évaluation de Mme de Gastine, et donc de réformer les structures publiques ou parapubliques en rapprochant les divers intervenants que sont les PEE, le CFCE, le CFME et l'ACTIM. On peut se demander si la rigueur budgétaire à laquelle est soumise ce dernier organisme depuis deux ans n'est pas un élément destiné à amorcer cette réorganisation.

5. Votre rapporteur s'étonne enfin des critiques quelque peu paradoxales qui sont aujourd'hui adressées au régime public d'assurance crédit.

Après avoir été dénoncé tout au long des années quatre-vingt pour l'importance des risques acceptés sur certains pays devenus par la suite insolubles, ce dispositif géré par la COFACE est désormais critiqué pour son manque d'audace. S'il est probable que certaines procédures de décision pourraient sans doute être allégées, il convient en revanche de rappeler que ce régime a pour objet d'assurer l'inassurable, c'est-à-dire les risques souverains de long terme. L'importance des déboires enregistrés dans le passé et la situation critique que connaissent encore certains de nos grands débiteurs ne peuvent à l'évidence qu'inciter à la plus grande prudence dans la politique de risque désormais suivie en ce domaine.

INTERIEUR ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I - INTÉRIEUR.

Administration centrale et Sécurité intérieure

RAPPORTEUR SPÉCIAL : M. Paul GIROD

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A. ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS

Le budget de l'Intérieur (administration centrale, police nationale et sécurité civile) s'élève à 43,4 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit **une progression de 2,8 % en valeur par rapport au budget voté de 1994** et, compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1995 (+ 1,7 %, hors tabac), **une hausse de 1,1 % en francs constants.**

(en millions de francs)

	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	40.356,1	41.892,4	+ 3,8
Titre IV - Interventions publiques	80,8	74,1	- 8,2
Total des dépenses ordinaires	40.436,9	41.966,5	+ 3,8
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	1.634,8	1.327,4	- 18,8
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	174,0	140,0	- 19,5
Total des crédits de paiement	1.808,8	1.467,4	- 18,9
Total DO + CP	42.245,7	43.433,9	+ 2,8
Titre V - AP	1.043,5	1.152,7	+ 10,7
Titre VI - AP	175,0	145,0	- 17,1
Total des autorisations de programme	1.218,5	1.297,7	+ 6,5

Les dépenses de la police et de la sécurité civile sont concentrées sur le titre III et sur le titre V, les autres titres n'occupant qu'une place résiduelle. Le poids déterminant des dépenses de personnel et de matériel (titre III), qui sont les seules à progresser en 1995, explique l'évolution positive en valeur et en volume de cet ensemble budgétaire.

B. ANALYSE PAR ACTION

Actions	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	27.029,8	62,2	+ 3,1
Administration centrale	12.620,7	29,1	+ 1,9
Services communs	1.117,4	2,6	+ 0,1
Sécurité civile	1.408,0	3,2	- 18,0
Elections	1.250,9	2,9	+ 55,3
Recherche	8,0	0,0	0,0
Total I	43.433,9	100,0	+ 2,8
II - Autorisations de programme			
Police nationale	1.000,0	77,1	+ 4,0
Administration centrale	34,5	2,7	+ 60,5
Services communs	32,7	2,5	- 9,2
Sécurité civile	228,5	17,6	+ 14,5
Elections	-	-	-
Recherche	2,0	0,1	+ 100,0
Total II	1.297,7	100,0	+ 6,5

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Le ministère de l'intérieur semble avoir beaucoup réduit ses prétentions s'agissant de la mise en place d'une prime spéciale pour les fonctionnaires de police agissant dans les zones dites « sensibles ».

En effet, la ligne relative aux indemnités et allocations diverses versées aux personnels actifs de la police nationale bénéficie d'une mesure nouvelle de 155 millions de francs en 1995. Ce montant doit être majoré de la part réservée aux services de police au sein de l'enveloppe affectée à la nouvelle bonification indiciaire (NBI), soit 63,5 millions de francs.

La masse ainsi obtenue (218,5 millions de francs) serait répartie comme suit :

- pour 53 millions de francs environ, au profit de **mesures catégorielles** (seconde tranche de la revalorisation du régime indemnitaire des personnels administratifs ; extension de la prime dite « prime SGAP de Paris » aux 9.000 fonctionnaires affectés dans le SGAP de Versailles, à l'exclusion de ceux des aéroports d'Orly et de Roissy ; relèvement de l'indemnité journalière d'absence temporaire des CRS ; mesures spécifiques pour les commandants et officiers assurant le commandement d'unités en tenue),

- pour 21 millions de francs environ au profit de l'application de la **nouvelle bonification indiciaire** à proprement parler.

Le reliquat, soit environ 145 millions de francs, doit permettre la mise en place de la **prime spécifique** que le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, souhaite pouvoir distribuer **aux fonctionnaires exerçant leur activité dans les zones urbaines « sensibles »**.

Lors de la discussion du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité au mois de juillet dernier, en première lecture devant le Sénat, votre rapporteur avait toutefois recueilli l'information du Gouvernement selon laquelle il était prévu d'inscrire chaque année, au titre de la nouvelle prime, 230 millions de francs (soit un coût total de 1.150 millions de francs sur la période 1995-1999). **Il apparaît, en fait, aujourd'hui, que cette enveloppe, qui est effectivement presque atteinte à condition d'additionner les mesures nouvelles indemnitaires et la NBI, aura une vocation plus large que celle initialement annoncée.**

2. Le respect des engagements pris dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la sécurité dépend des abondements qui seront consentis dans la loi de finances rectificative pour 1994. En outre, la couverture des besoins programmés en 1995 ne paraît pas complètement assurée.

Un tel abondement est d'ores et déjà prévu pour le financement de la première tranche de l'extension à la région Ile-de-France du réseau radiocellulaire numérique crypté **ACROPOL** : 320 millions de francs en autorisations de programme viendront s'ajouter à 30 millions de francs déjà inscrits en loi de finances initiale pour 1995.

Un complément devrait également être apporté au titre des dépenses de matériel.

En effet, **les dotations de matériel, hors crédits informatiques**, couvertes par la future loi de programmation, bénéficient à structure constante, selon le « bleu budgétaire », d'une mesure nouvelle de 73,36 millions de francs, alors que 253 millions de francs avaient été annoncés lors du débat devant notre Haute Assemblée, au mois de juillet dernier.

La loi de finances rectificative pour 1994 devrait certes permettre d'accroître de 175 millions de francs les crédits de fonctionnement disponibles pour la police nationale au cours du prochain exercice. Toutefois, sur ce dernier total, seuls 70 millions de francs concernent des lignes rattachées à la programmation.

Alors qu'un vigoureux effort de rattrapage des retards accumulés avait été annoncé pour 1995 lors de la discussion du mois de juillet dernier, les premières indications qui ont été fournies au rapporteur spécial laissent donc mal augurer des suites qui seront données au souhait du ministère de l'intérieur de relever suffisamment le niveau de certaines dépenses de matériel afin de permettre à l'avenir un entretien satisfaisant des stocks et de prévenir un dérapage des dettes de fonctionnement (parc automobile, entretien courant, téléphone).

3. Le ministère de l'intérieur poursuit une politique ferme d'adaptation de ses structures à l'évolution des besoins de la sécurité publique

Cette volonté se reflète dans la mise en place des plans départementaux de sécurité, la création de la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins, le plan de relance des renseignements généraux et la création du service central de protection des hautes personnalités qui se substitue au service central des voyages officiels et de la sécurité des hautes personnalités.

• Au terme de l'abandon de la réforme tendant à unifier sous une même autorité les différentes directions départementales des

services de police, les directeurs départementaux de la sécurité publique avaient toutefois été chargés, afin de préserver l'atout que constitue l'unité de gestion, d'assurer, sous l'autorité du préfet du département, en collaboration avec les procureurs de la République, la préparation de **plans départementaux de sécurité**. Au 1er août 1994, 85 plans départementaux avaient ainsi été approuvés ou consignés par les préfets et les procureurs de la République.

• Après plusieurs mois d'aterrissements, le décret n°94-885 du 14 octobre 1994 a procédé à la création de **la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC)** qui prend ainsi le relais de l'ancienne police de l'air et des frontières (PAF).

Cette nouvelle direction a été conçue pour mettre en oeuvre une stratégie globale, en amont des frontières, aux frontières, et à l'intérieur du territoire. Elle est, en effet, *« chargée de veiller au respect des textes relatifs à la circulation transfrontalière et d'animer et de coordonner l'action des services de la police nationale en matière de lutte contre les infractions liées à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Elle est également chargée de la coopération internationale opérationnelle dans les domaines de sa compétence. Elle concourt à la sûreté des moyens de transports internationaux et à la police aéronautique. Elle participe à la mise en oeuvre des mesures de sécurité sur les réseaux ferrés »*.

La création, au sein de cette direction, du Bureau « éloignement », qui gère toutes les réservations nécessaires, qu'elles soient aériennes, maritimes ou ferroviaires, participe en outre de l'effort de rationalisation des coûts de gestion décrits plus haut.

• Les circonstances ont accéléré certaines mutations au sein du service des Renseignements généraux, tels l'abandon du « suivi de l'activité des formations traditionnelles de la vie politique français » ou la suppression de la section « courses et jeux » ainsi que de la section chargée de la protection des hautes personnalités étrangères, charge qui sera dorénavant assumée par le nouveau service central de protection des hautes personnalités. Ces adaptations s'inscrivent toutefois dans un mouvement plus général amorcé dès 1993.

Un « *plan de relance* » avait ainsi été soumis au ministre de l'intérieur, voici un an, visant à remotiver les fonctionnaires et à permettre aux Renseignements généraux d'orienter leur action vers une meilleure appréhension des **évolutions de la société** (les nouvelles formes de contestation sociale notamment) tout en réaffirmant la compétence des R.G. en matière de défense des intérêts fondamentaux de l'Etat.

Parmi les innovations intervenues dans le cadre de ce plan de relance, votre rapporteur doit signaler la création d'une section « Villes et banlieues » destinée à devenir un observatoire privilégié des phénomènes urbains.

L'ensemble des adaptations souhaitées et mises en oeuvre par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, témoignent d'une vision prospective de ce que seront, dans un très proche avenir, les missions de la police. Elles doivent être saluées en ce qu'elles tendent à anticiper les évolutions afin d'empêcher que l'Etat n'ait demain à les subir.

4. La diminution des crédits de la sécurité civile revêt un aspect conjoncturel en même temps qu'elle reflète un désengagement accentué de l'Etat auquel les collectivités locales sont appelées à se substituer.

La forte contraction de ces crédits (- 18 %) est en fait concentrée sur deux catégories de postes :

- les subventions,
- les acquisitions de Canadiens.

En effet :

① La participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, qui constitue l'essentiel des "*Subventions inéluctables*", est réduite de plus de 30 %.

En application de l'article 59 du projet de loi de finances pour 1995, la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris est ramenée de 37,5 % à 25 % en 1995.

② Les subventions versées aux services d'incendie et de secours, aux collectivités locales et à divers organismes réalisant des prestations dans le domaine de la sécurité civile, sont ramenées au niveau du projet de loi de finances pour 1994, avant augmentation au titre de la « réserve parlementaire »

③ L'année la plus chargée pour le paiement du programme d'acquisition des nouveaux Canadiens aura été 1994 (527 millions de francs en crédits de paiement).

L'importante décreue constatée en 1995 (- 37,4 %, soit 330 millions de francs de crédits de paiement) ne signifie donc pas une contraction de l'effort de l'Etat, mais est la conséquence de l'état d'avancement de ce programme d'acquisition qui doit s'achever en 1996.

INTERIEUR ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I - INTERIEUR

Administration territoriale et décentralisation

Rapporteur spécial : M. Jacques MOSSION

I - LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE LA DECENTRALISATION

Sur un budget total de 77,2 milliards de francs, les dépenses du ministère de l'intérieur spécifiquement consacrées à l'administration territoriale et aux collectivités locales atteignent, en 1995, 33,8 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit environ 44 % de l'ensemble.

(en millions de francs)

	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	5.913,4	6.099,5	+ 3,1
Titre IV - Interventions publiques	17.018,0	17.116,8	+ 0,6
Total des dépenses ordinaires	22.931,4	23.216,3	+ 1,2
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	264,7	216,3	- 18,3
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	10.136,8	10.370,7	+ 2,3
Total des crédits de paiement	10.401,5	10.587,0	+ 1,8
Total DO + CP	33.332,9	33.803,3	+ 1,4
Titre V - AP	222,0	146,0	- 34,2
Titre VI - AP	10.609,2	10.744,1	+ 1,3
Total des autorisations de programme	10.831,2	10.890,1	+ 0,5

A. UN ENSEMBLE DONT L'EVOLUTION EST LARGEMENT PREDETERMINEE

En fait, l'essentiel des crédits rassemblés sous le vocable de "crédits de l'administration territoriale et des collectivités locales" se répartit en trois ensembles principaux dont l'évolution est largement prédéterminée :

- Les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures qui progressent de 2,2 % et dépassent 6 milliards de francs sur le prochain exercice.

- La dotation globale de décentralisation, indexée en principe sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire + 1,7 %.

- La dotation globale d'équipement et les deux dotations, régionale et départementale, d'équipement scolaire qui sont, elles, indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques dont le taux prévisionnel d'évolution est fixé à + 3,3 % pour 1995.

B. UNE STAGNATION TOUTE RELATIVE DES CREDITS BUDGETAIRES

La stagnation en volume des crédits n'est pas liée à l'évolution de ces grosses masses mais à la forte diminution de deux enveloppes plus modestes :

- la première de ces contractions est très largement optique : il s'agit du "dégonflement" du chapitre 67-51 du budget de l'intérieur ("*Subventions pour travaux divers d'intérêt local*") qui a vocation à être abondé au terme de chaque discussion budgétaire ;

- La seconde contraction a trait à la contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties qui ne s'élève plus qu'à 1,3 milliard en 1994 (chiffres révisés) et en 1995, alors que le projet de loi de finances pour 1994 prévoyait encore 1,5 milliard de francs à ce titre. La suppression, totale à partir de 1994, de la compensation versée par l'Etat au titre de l'exonération de deux ans des constructions neuves (article 129 de la loi de finances pour 1992) a engendré pour l'Etat, sur le présent exercice, un gain en effet supérieur à celui qui était attendu, la marge supplémentaire acquise étant évaluée à environ 200 millions de francs.

Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales

(en millions de francs)

	Budget voté de 1994 (crédits ouverts et montants révisés)	Loi de finances pour 1995 (prévisions)	Evolution (%)
Subventions spécifiques (tous ministères)			
. Fonctionnement	4.631	4.651	+ 0,4
. Equipement et Comptes spéciaux du Trésor			
AP	6.273	4.232	- 32,5
CP	6.142	3.711	- 39,6
Sous-total DO + AP	10.904	8.883	- 18,5
DO + CP	10.773	8.362	- 22,4
Dotations de fonctionnement			
. Dotation globale de fonctionnement	98.144	99.812	+ 1,7
. Dotation spéciale instituteurs	3.155	3.024	- 4,2
. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.296	1.383	+ 6,7
. Dotation élu local	250	250	
Sous-total	102.845	104.469	+ 1,6
Dotations d'équipement			
. Fonds de compensation de la TVA	21.800	22.800	+ 4,6
. Dotation globale d'équipement			
AP	5.895	6.089	+ 3,3
CP	5.582	5.848	+ 4,8
. Amendes de police	1.200	1.300	+ 8,3
Sous-total DO + AP	28.895	30.189	+ 4,5
DO + CP	28.582	29.948	+ 4,8
Compensation des transferts de compétences			
. Dotation générale de décentralisation	13.333 (1)	13.569 (1)	+ 1,8
. DGD formation professionnelle	3.818	4.725	+ 23,8
. DGD Corse	1.155	1.218	+ 5,5
. Dotation régionale d'équipement scolaire			
AP	2.947	3.044	+ 3,3
CP	2.835	2.955	+ 4,2
. Dotation départementale d'équipement des collèges			
AP	1.458	1.506	+ 3,3
CP	1.403	1.462	+ 4,2
. Fiscalité transférée (prévisions)	38.020	39.960	+ 5,1
. Corse Loi du 13 mai 1991 (droit de consommation sur les alcools)	39	41	+ 5,1
. Reversement de TIPP à la Corse	69	73	+ 5,8
Sous-total DO + AP	60.839	64.136	+ 5,4
DO + CP	60.672	64.003	+ 5,5
Compensation des allègements d'impôts locaux			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle	18.304	19.117	+ 4,4
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière (subvention de l'Intérieur)	1.303	1.303	
. Compensation de dégrèvements législatifs	30.943	34.461	+ 11,4
. Compensation sur exonération de taxe d'habitation et de taxes foncières (prélèvement sur recettes)	8.416	9.396	+ 11,6
Sous-total	58.966	64.277	+ 9,0
TOTAL GENERAL DO + AP	262.449	271.954	+ 3,6
DO + CP	261.838	271.059	+ 3,5

(1) Hors provision technique de 1 milliard de francs liée à l'écrêtement des départements surfiscalisés, afin d'éviter un double compte.

II - LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

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 1995, en moyens d'engagements, c'est-à-dire en dépenses ordinaires et autorisations de programme, à **272 milliards de francs**, fiscalité transférée incluse, et à 232 milliards de francs, hors fiscalité transférée, soit 18,7 % de l'ensemble des charges du budget général.

Le projet de budget pour 1995 est, en apparence, nettement plus favorable aux collectivités locales que la loi de finances pour 1994.

L'examen attentif des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en 1995 engendre toutefois **quatre motifs d'insatisfaction** :

1. La contraction en volume des concours actifs de l'Etat aux collectivités locales

Tout d'abord, les concours actifs de l'Etat aux collectivités locales, c'est-à-dire hors remboursements imputés sur le fonds de compensation pour la TVA et hors compensation des exonérations et dégrèvements législatifs, ne progressent que de 0,9 % en valeur et continuent donc de se contracter en volume. Ils demeurent ainsi, bien que de manière moins évidente, une importante variable d'ajustement du budget de l'Etat.

2. L'indexation insuffisante de la dotation globale de fonctionnement en 1995

Ensuite, le ministre du budget, M. Nicolas Sarkozy, a explicitement reconnu, devant le comité des finances locales du 20 septembre dernier puis à nouveau devant votre commission, que la conjonction d'une faible progression de la DGF en 1995 (+ 1,7 %),

d'une hausse sans doute encore assez sensible de la dotation des groupements de communes ainsi que l'éligibilité de toutes les communes de moins de 10.000 habitants à la dotation de solidarité rurale pourraient entraîner, en 1995, la contraction de l'enveloppe de DGF des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale.

Le Gouvernement évaluera, au vu des résultats de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, au mois de janvier prochain, le montant de la majoration qui serait nécessaire à une **progression satisfaisante de l'enveloppe des communes allocataires de la DSU ou de la DSR** dans la mesure bien sûr où ces collectivités resteraient éligibles à ces dotations. La somme ainsi fixée serait ouverte ultérieurement, en collectif budgétaire, et serait **prélevée par anticipation sur la dotation globale de fonctionnement de 1996**. Le ministre n'a toutefois pas précisé la portée de la notion de "progression satisfaisante".

3. Une nouvelle sollicitation du contribuable local au profit de l'Etat

En troisième lieu, les collectivités locales devront assumer seules l'impopularité de deux dispositions qui n'ont pas d'effet direct sur leurs ressources mais affectent le contribuable local : d'une part, le relèvement à 4 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 140 millions de francs du plafonnement des cotisations de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (*article 9 du projet de loi de finances*) ; d'autre part, l'intégration de la majoration de 0,4 point pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux (*article 10 du projet de loi de finances*).

4. Un prélèvement de 4,5 milliards sur les finances locales pour financer le relèvement des cotisations à la CNRACL

Enfin, et surtout, le décret du 16 août 1994 a pérennisé le taux de 38 % appliqué à la surcompensation que la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales acquitte au bénéfice des régimes spéciaux d'assurance vieillesse déficients.

Compte tenu de la situation actuelle de la trésorerie de la CNRACL, le maintien à 38 % du taux de la surcompensation se traduira par un relèvement des cotisations patronales de cinq points, à compter du 1er janvier 1995.

Pour l'ensemble des collectivités locales et des établissements publics de santé, un relèvement d'un point de la cotisation versée à la CNRACL, au titre de la part patronale, représente une dépense supplémentaire de 1,7 milliard de francs. Une hausse de cinq points se traduira donc par un prélèvement global de 8,5 milliards de francs, soit une ponction de 4,5 milliards de francs sur les finances locales et de 4 milliards de francs sur les hôpitaux publics.

Toute juste le ministère du budget a-t-il consenti à repousser au mois de janvier 1995 le versement de surcompensation que le CNRACL aurait dû acquitter en décembre 1994 ce qui l'aurait contrainte à imputer sur l'exercice en cours une partie de l'augmentation prévue.

INTERIEUR ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

II - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Rapporteur spécial : M. Jacques SOURDILLE

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

(en millions de francs)

	Budget voté pour 1994	Projet de loi de finances initiale pour 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	104,32	96,67	- 7,3
Titre IV - Interventions publiques	360,18	409,27	+ 13,6
Total des dépenses ordinaires	464,5	505,94	+ 8,9
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	1.855,06	1.734,95	- 6,5
Total DO + CP	2.319,57	2.240,89	- 3,4
Titre VI (AP)	2.657,56	2.583,75	- 2,7

Le budget de l'aménagement du territoire tel qu'il ressort du bleu budgétaire diminue de 3,4 % en 1995 passant de 2.319,6 millions de francs à 2.240,9 millions de francs.

Ces crédits sont donc peu représentatifs de l'effort global en faveur de l'aménagement du territoire tel qu'il est présenté dans le tableau ci-après.

Récapitulation générale
Etat des crédits affectés à l'aménagement du territoire

(en millions de francs)

Imputation	1994 (crédits ouverts en LFI)		1995 (prévisions)	
	AP	DO/CP	AP	DO/CP
Affaires étrangères	33,45	91,43	0,00	70,87
Affaires sociales, santé et ville	585,00	588,70	566,00	2.732,00
Agriculture et pêche	1.098,25	13.098,91	1.090,15	13.411,53
Commerce et artisanat	27,16	57,59	33,83	63,10
Culture	215,40	167,97	196,89	138,25
Education nationale	169,17	184,56	169,17	184,56
Enseignement supérieur et recherche				
I Enseignement supérieur	2.541,20	2.571,80	3.665,50	3.476,00
II Recherche	3.612,67	3.632,21	3.332,31	3.493,61
Environnement	157,55	73,03	159,95	70,93
Equipement, Transports et Tourisme :				
I Urbanisme et services communs	12,10	7,40	14,00	8,60
II Transports				
1. Transports terrestres	1.754,80	22.697,58	2.410,50	24.589,03
2. Routes	7.393,00	5.843,00	6.406,00	5.346,00
3. Sécurité routière	210,35		210,00	
4. Météorologie	4,75	5,00	3,00	2,50
III Tourisme	71,47	65,48	78,00	62,93
IV Mer	224,50	574,60	174,03	583,63
Industrie et postes et télécommunications	5.967,70	5.019,40	4.974,20	4.928,50
Intérieur et aménagement du territoire				
I Intérieur		558,00		596,00
II Aménagement du territoire	2.657,56	2.319,57	2.583,70	2.240,89
Jeunesse et sports	207,10	477,35	241,16	479,51
Services généraux du Premier Ministre				
I Services généraux	130,00	50,00	0,00	0,00
Travail, Emploi et Formation				
Professionnelle	174,95	689,32	206,97	679,05
Défense	120,00	160,00	51,00	51,00
Aviation civile	30,41	25,41	53,60	37,90
Total	27.398,54	58.958,31	26.619,96	63.246,39

Ce tableau appelle certains commentaires :

- Il ne prend pas en compte les fonds d'origine communautaire, qui ne revêtent pas la forme de fonds de concours au budget général.

- Il ne prend pas en considération les dotations des comptes spéciaux du Trésor, les crédits spécifiques DOM-TOM et des crédits spécifiques relevant de la politique de la ville. Les trois critères traditionnels ont été repris :

- crédits engagés au titre des CPER
- crédits dont l'affectation a été décidée en CIAT
- crédits ayant un impact sur l'implantation géographique des activités ou concourant au développement local.

- Il est présenté traditionnellement comme tous les autres "Jaune" en prévisions et jamais en réalisations. Or les crédits des contrats de plan Etat-régions, compte tenu de l'étalement des dates de signature, seront inférieurs au cinquième des montants retenus globalement. De plus, et sans explication complémentaire, les prévisions 1994 (publiées à l'automne 1993) à hauteur de 61 milliards régressent à 59 milliards de francs (constatés en LFI à la fin de l'année 1993). Ainsi, pourrait donc considérer que les crédits de l'aménagement du territoire ont augmenté de 7 % en deux ans, soit + 3,5 % en 1994 et + 7,2 % en 1995 !

On pourrait également en conclure que, en francs constants, les crédits ont régressé en 1994 par rapport à 1993 !

- Il ne semble pas conforme à la volonté du législateur qui souhaitait disposer d'un état récapitulatif des dépenses effectives du dernier exercice connu et les crédits disponibles au 30 juin de l'année en cours (Art. 132 LFI 1992)

III - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. LE CARACTERE "ANORMAL" DES ANNEES 1994-1995 N'EXCLUT PAS LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT

1. La modification du paysage

L'imprécision inévitable des données numériques est rendue plus sensible par les perturbations -nécessaires- des règles du jeu : réforme des fonds

structurels communautaires, mise en route d'une nouvelle génération de contrats de plan, mise en oeuvre des contrats de ville, resserrement de la contrainte budgétaire, examen du projet de loi d'aménagement du territoire, modifications dans la nomenclature budgétaire. Cette liste, non exhaustive, explique assez largement les difficultés de repérage rencontrées. Sa longueur témoigne aussi de la **priorité** que le gouvernement a assignée à sa **politique d'aménagement du territoire national**.

2. La nécessité d'une information plus fine du Parlement

La Commission spéciale du Sénat, après celle de l'Assemblée nationale, a pris conscience de l'insuffisance relative de l'information disponible et a souhaité notamment la mise en place d'un **observatoire national**. Elle préconise également un **enrichissement des données figurant à l'état prévu par l'article 132** de la loi de finances pour 1992 (transferts aux collectivités locales, régionalisation des dépenses d'investissement, financements communautaires).

B.LA MISE EN OEUVRE DU FONDS NATIONAL D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE (FNADT)

LFI 1994			PLF 1995		
	AP	CP/DO	AP	CP/DO	
Total Titre IV dont :		360,181		409,270	FNDAT Titre IV
subventions diverses		206,181			
FRILE		94			
FAD		60			
Total Titre VI dont :	1.657,56	1.208,06	2.000	1.391,2	FNDAT Titre VI
FIAT	863,9	624			
FAD	115	67,4			
FIDAR	512,66	353,66			
GIRZOM	166	163,00			

Ce tableau fait apparaître une augmentation significative des dotations (+ 13,6 % en DO, + 15,1 % en CP). Toutefois :

1. Les changements, même les plus désirés, ont leur nostalgie.

On peut indiquer à ce titre, que le regroupement et la déconcentration ne sont pas nécessairement de nature à favoriser la lisibilité de la dépense. Cet inconvénient relatif est balancé par la fongibilité, la rapidité de l'engagement et une "meilleure" consommation des crédits, tout au moins lorsque le dispositif sera en régime de croisière. Le ministre a déclaré à l'Assemblée nationale :

"Je tiens à préciser d'emblée que cette globalisation ne nous fait pas perdre de vue la nécessité de respecter les objectifs initialement assignés aux fonds spécialisés".

La loi d'aménagement du territoire devrait prévoir **un rapport annuel d'information** sur la gestion de ce fonds.

2. La mise en route du FNADT devra tenir compte des dotations déjà contractualisées au titre des différents fonds, ce qui limitera sa marge de manoeuvre initiale. L'engagement de deux milliards de francs d'AP paraît raisonnablement **optimiste**.

3. La commission spéciale du Sénat estime que la section déconcentrée devrait être gérée par le Préfet de région en **concertation avec les collectivités locales**.

C. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA DATAR

	LFI 1994	PLF 1995	
34.98 Moyens de fonctionnement	22,867	14,275	- 35,5 %
34.03 Informatique	2,15	2,0	- 7 %
34.04 Bureaux DATAR à l'étranger	21,5	21	- 2,3 %
34.03 Postes et Télécommunications (remboursement)	1,62	1,02	- 36,9 %
Total Fonctionnement	48,14	38,3	- 20,4 %
Dépenses de personnel (tous chapitres confondus)	56,1	58,3	+ 3,9 %
dont bureaux à l'étranger	24,0	25,4	+ 5,8 %
Budget total	104,24	96,6	- 7,3 %

1. L'augmentation des frais de personnel résulte de la suppression de 2 emplois budgétaires et de la revalorisation de la grille indiciaire (mouvements en sens inverse). Les emplois budgétaires devraient ainsi passer de 126 en 1993 à 118 en 1994. Cette réduction progressive n'est guère convaincante et le seul suivi de la loi d'aménagement du territoire se traduira par de **fortes sujétions pour le personnel, qui a brillamment mené à bien le "Grand Débat"**. Votre rapporteur spécial estime qu'il serait préjudiciable de tirer parti de ces réductions de postes pour envisager la suppression d'antennes en province. L'expérience démontre en effet que les spécialistes de la DATAR sont souvent mieux à même de traiter les dossiers d'investissement que les services régionaux de l'Etat.

2. La diminution des moyens de fonctionnement résulte pour l'essentiel de la **non reconduction de l'enveloppe spécifique 1994** liée à l'animation de cette opération nationale (9,63 millions de francs).

3. L'augmentation des crédits des bureaux à l'étranger devrait permettre de pallier les carences observées en 1994 (non recrutement d'agents sur des postes devenus vacants). Elle ne traduit pas une volonté particulière. Votre rapporteur spécial estime que de meilleures perspectives de carrière devraient ainsi être offertes aux volontaires du service national en entreprise. Il serait en outre intéressant de corréliser ces dotations avec les dépenses effectives de la PAT : **à effort modeste de prospection, résultats modestes d'implantation.**

D. LA REFORME DE LA PAT

1. La refonte du zonage

Le zonage PAT qui constitue la base du zonage relatif aux aides d'Etat, à finalité régionale, a été revu à la demande des institutions communautaires. La nouvelle carte couvre 40,9 % de la population métropolitaine et distingue plusieurs taux plafond suivant le niveau de développement des zones. Les aides à finalité régionale comprennent, outre la PAT, les exonérations de taxe professionnelle et de droits de mutation ainsi que les aides des sociétés de conversion.

2. La remise à niveau des dotations

Le taux d'intervention par emploi créé est augmenté de 40 %, ce qui l'élève à 50 000 F ou à 70 000 F selon les zones concernées. La dotation PAT est certes prévue en forte baisse mais, compte tenu des reports prévisibles à la fin de 1994 et des dossiers de demande sur lesquels des crédits seront engagés l'an prochain, elle apparaît réaliste et n'appelle pas d'observation particulière. Le ministre a indiqué à l'Assemblée nationale :

"Notre volonté est de faire en sorte que la France puisse devenir le premier pays d'accueil des investissements mobiles d'Europe".

JEUNESSE ET SPORTS**Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre MASSERET****I - PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

Dans le projet de loi de finances pour 1995, le budget de la Jeunesse et des Sports s'élève à 2.781 millions de francs contre 2.782 millions de francs en 1994, soit une diminution de 0,05 %. On assiste ainsi à une stabilisation des dépenses, après la réduction enregistrée en 1994 (- 1,9 %).

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 à 26 millions de francs.

La Jeunesse et les Sports devrait bénéficier en 1995 d'un volume de crédits de 3,6 milliards de francs dont le montant est quasiment identique à celui de 1994.

Dans cet ensemble, la part du budget de la Jeunesse et des Sports est de 76,04 %, celle du F.N.D.S. de 23,24 % et celle du F.N.D.V.A. de 0,71 %.

(En millions de francs)

Nature des crédits	LFI 94 budget voté	LFI 1995	Evolution en %
TITRE III - Moyens des services	1 722.7	1 756.9	1.99
TITRE IV - Interventions publiques	960.3	963.5	0.33
Total des dépenses ordinaires	2 683.0	2 720.4	1.39
TITRE V - Investissements exécutés par l'Etat (CP)	51.4	45.8	-10.89
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (CP)	48.2	15.0	-68.88
Total des dépenses en capital	99.6	60.8	-38.96
TOTAL DO + CP	2 782.6	2 781.2	-0.05
TITRE V - Investissements exécutés par l'Etat (AP)	56.7	56.2	-0.88
TITRE VI - Subventions d'investissement de l'Etat (AP)	48.2	15.0	-68.88
TOTAL AP	104.9	71.2	-32.13
F.N.D.S. (C.P.)	850.0	850.0	0.00
F.N.D.V.A. (C.P.)	25.0	25.0	0.00
Ensemble des crédits disponibles (DO + CP + CST)	3 657.6	3 656.2	-0.04

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR NATURE DE DÉPENSES

1. Les dépenses ordinaires sont stables

Les dépenses ordinaires s'élèveront en 1995 à 2.720,4 millions de francs contre 2.683 pour 1994, soit une progression de 1,4 %. Les crédits du titre III augmentent de 2 % pour atteindre 1.756 millions de francs, tandis que ceux du titre IV enregistrent une légère progression de 0,34 %, pour s'établir à 963,5 millions de francs, au lieu de 960 millions en 1994.

2. Les dépenses en capital enregistrent une forte diminution

Les investissements directs de l'Etat, diminuent de 10 % pour les crédits de paiement et de 1 % passant ainsi à 56,2 millions de francs. La diminution est encore plus sensible pour les subventions versées par l'Etat qui diminuent de 68,9 % aussi bien

pour les crédits de paiement que pour les autorisations de programme.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR ACTIONS

(en millions de francs)

Nature des actions	Budget voté 1994	Projet de budget 1995	Variation en %
☐ Administration générale	875.5	890.2	1.68
☐ Jeunesse et vie associative	708.9	715.4	0.92
☐ Sports et activités physiques	1 098.5	1 114.8	1.48
☐ Equipements	99.6	60.8	-38.96
Total	2 782.5	2 781.2	-0.05

C. LES COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR DÉPENDANT DU MINISTÈRE

1. Le Fonds national pour le développement du sport

Après la substantielle modification du mode de financement de ce fonds votée au Sénat l'an dernier, les **recettes** ne sont plus qu'au nombre de trois. Il s'agit d'une partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes qui devrait légèrement diminuer en 1995, n'assurant plus avec 34 millions de francs que 4 % du financement du fonds, de l'excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons et du produit du prélèvement sur les sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine par la Française des jeux.

(en millions de francs)

Recettes du F.N.D.S.	L.F.I. 1994		Projet de L.F.I. 1995		Variation en %	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
<input type="checkbox"/> Pari mutuel et hippodromes		36		34		-5.56
<input type="checkbox"/> Excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons		33		33		0.00
<input type="checkbox"/> Prélèvement sur la Française des Jeux		781		783		0.26
Total		850		850		0.00

S'agissant des **dépenses**, il convient de noter le redéploiement entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement. Les premières diminuent de 8,13 % et s'établissent ainsi à 687 millions de francs, contre 748 en 1994. En contrepartie, les dépenses d'équipement augmentent de 59,5 % et devraient s'élever, en 1995, à 163 millions de francs contre 102,2 en 1994. Cette évolution est imputable à l'utilisation du F.N.D.S. comme moyen de financement des infrastructures nécessaires à l'organisation de la Coupe du Monde de football de 1998. Sont ainsi prélevés 169,5 millions de francs de crédit dont 94 millions sur les crédits de fonctionnement et 75,5 sur les crédits d'équipement.

(en millions de francs)

DEPENSES DU F.N.D.S.	L.F.I. 1994		Projet de L.F.I. 1995		Variation en %	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Fonctionnement						
<input type="checkbox"/> Subventions pour l'aide au sport de haut niveau	"	192.5	"	192.5	"	0.00
<input type="checkbox"/> Avances aux associations pour l'aide au sport de haut niveau	"	0.8	"	0.5	"	-37.50
<input type="checkbox"/> Subventions pour l'aide au sport de masse	"	400.0	"	400.0	"	0.00
<input type="checkbox"/> Dépenses diverses (Jeux olympiques de 1992 pour 1994, Coupe du monde de football de 1998, pour 1995) ou accidentelles	"	154.5	"	94.0	"	-39.16
sous-total	"	747.8	"	687.0	"	-8.13
Equipement						
<input type="checkbox"/> Subventions aux associations sportives pour l'aide au sport (ancien)	7.2	7.2	"	"	"	"
<input type="checkbox"/> Subventions aux collectivités locales pour l'aide au sport (ancien)	60.0	60.0	"	"	"	"
<input type="checkbox"/> Equipements de l'Etat	20.0	20.0	20.0	20.0	0.00	0.00
<input type="checkbox"/> Etudes, travaux, équipements liés à la Coupe du monde de Football	15.0	15.0	75.5	75.5	403.33	403.33
<input type="checkbox"/> Subvention pour la réalisation d'équipements sportifs (nouveau)			67.5	67.5	100.00	100.00
sous-total	102.2	102.2	163.0	163.0	59.49	59.49
Total	102.2	850.0	163.0	850.0	59.49	0.00

2. Le Fonds national pour le développement de la vie associative

Les crédits affectés au fonds national pour le développement de la vie associative s'élèvent à 26 millions de francs, soit le même chiffre que l'an dernier.

II - LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Après la forte diminution enregistrée en 1994, le projet de budget présenté par le Gouvernement est un **budget de consolidation** : les crédits affectés à la Jeunesse et aux Sports sont stabilisés à environ **3,6 milliards de francs**.

A - LE SECTEUR JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Le soutien au réseau d'information jeunesse sera maintenu. En 1994, 4,5 millions de jeunes auront été accueillis dans l'ensemble des centres et des points d'information jeunesse. Par ailleurs, les projets locaux d'animation jeunesse dont le programme a été lancé en 1994 ont été un succès dans les zones urbaines.

L'effort en faveur de l'aménagement des rythmes de vie de l'enfant sera poursuivi. Le développement des plans locaux d'animation sportive (PLAS) permet d'accroître les moyens financiers d'aide aux activités sportives prévues dans le temps aménagé.

La formation enfin sera l'objet d'un nouvel effort complémentaire avec une augmentation des mesures nouvelles de 500.000 francs permettant la formation des jeunes les plus en difficulté.

B - LE SPORT

A crédits budgétaires inchangés, les premières mesures de financement par l'Etat d'une partie des dépenses liées à la coupe du monde de football 1998 se traduiront par un redéploiement des crédits.

Néanmoins tous les programmes lancés en 1994 seront poursuivis. Seront ainsi reconduits les dispositifs "profession sport", "conventions d'emploi pour les sportifs de haut niveau", "plans locaux d'animation sportive", "aides aux centres permanents d'entraînement et de formation" ainsi que les actions de lutte contre le dopage et celles qui portent sur le développement de la recherche dans le domaine sportif.

C - LES MOYENS DES SERVICES

Pour la première fois depuis 1989, il n'y aura pas de suppressions d'emplois budgétaires en 1995 au ministère de la jeunesse et des sports.

Le maintien des effectifs est accompagné de mesures d'amélioration de la situation des agents, notamment dans le cadre de la revalorisation de la grille de la fonction publique et de la revalorisation de la fonction enseignante.

Dans sa présentation actuelle, le projet de budget pour 1995 du ministère de la jeunesse et des sports ne prend pas en compte les décisions qui seront arrêtées par le Gouvernement en faveur des jeunes à l'issue de la consultation nationale en cours de dépouillement. Il pourrait donc être amendé en conséquence des actions mises en oeuvre.

III - LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A - LE CONTRASTE ENTRE L'AMPLEUR DES MISSIONS ET LES REALITES BUDGETAIRES

Le budget de la jeunesse et des sports présente la particularité d'occuper une place au sein du budget inversement proportionnelle à celle qu'il occupe dans le discours politique : 0,18 %. Il s'agit malheureusement d'un phénomène récurrent depuis plusieurs années et le tableau ci-dessous montre la constance de la part du budget de la jeunesse et des sports aussi bien dans le budget de l'Etat que dans la richesse nationale.

Votre rapporteur comprend bien qu'une augmentation des dépenses consacrées au Sport ou à la Jeunesse soit particulièrement difficile en période de rigueur budgétaire et de maîtrise des déficits.

Néanmoins, il aurait souhaité une action budgétaire plus en rapport avec les priorités affichées en faveur des jeunes.

B - LE LANCINANT PROBLEME DU F.N.D.S.

Votre rapporteur déplore que le Gouvernement propose de faire prendre en charge par ce fonds, comme ce fut le cas pour les jeux Olympiques de 1992, la réalisation des infrastructures nécessaires à la coupe du monde de football qui se tiendra en 1998 dans notre pays.

La vocation du fonds est de contribuer au développement de la pratique sportive. Elle n'est pas de prendre en charge les équipements lourds qui incombent au seul budget général.

A recettes inchangées, le Gouvernement a donc dû procéder à une réduction des autres dépenses. Cette réduction s'est faite très clairement au détriment des dépenses traditionnellement financées par le fonds.

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Alain LAMBERT

En 1995, les crédits de la Justice progressent de 4 % et représentent 1,49 % du budget de l'Etat, soit 22,12 milliards de francs.

Evolution des crédits

(en millions de francs)

	1994	1995	95/94 (%)
Titre III	19.847,069	20.608,035	+ 3,8
Titre IV	323,308	326,467	+ 0,9
Total Dépenses Ordinaires	20.170,377	20.934,502	+ 3,8
Titre V CP	1.091,951	1.184,099	+ 8,4
Titre VI CP	3,4	3	- 11
Total Crédits de Paiement	1.095,351	1.187,099	+ 8,4
Total DO + CP	21.265,728	22.121,601	+ 4
Titre V - AP	1.204,250	1.617,899	+ 34,4
Titre VI - AP	1	2	+ 100
Total des autorisations de programme	1.205,25	1.619,899	+ 34,4

Le projet de budget pour 1995 doit être replacé dans le cadre du projet de loi de programme sur la justice, actuellement soumis à l'examen du Parlement () et qui prévoit, de 1995 à 1999, la création de 5 760 emplois ainsi que l'ouverture de 8,1 milliards de francs en autorisations de programme.*

* Le projet de loi de programme a été adopté par le Sénat en première lecture le 21 octobre 1994.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. L'ADMINISTRATION CENTRALE DE LA CHANCELLERIE

Le budget de l'administration centrale de la Chancellerie est de 3,055 milliards de francs, en progression de 3,1 %.

L'essentiel de ces crédits est consacré aux charges de pensions : 2,232 milliards de francs qui augmentent en 1995 de 2,6 %.

1. Les effectifs

L'administration centrale compte 2.209 agents (dont 452 agents des services déconcentrés mis à disposition et 150 magistrats).

Dans le budget de 1995, 20 emplois peu qualifiés sont supprimés (- 2,5 millions de francs) ; 5 emplois de magistrats sont créés (+ 1,75 millions de francs) dont trois emplois pour renforcer les effectifs de l'inspection générale des services judiciaires qui compte actuellement 11 magistrats, *et ce conformément aux objectifs de la loi de programme* ; un emploi de contractuel est créé (+ 308.475 francs) pour la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

2. L'informatique

L'ensemble des applications nationales est géré par l'administration centrale, même si certains crédits sont directement rattachés aux actions correspondantes.

Les crédits d'informatique du ministère de la Justice s'élèvent à 316 millions de francs en 1995, légèrement inférieurs à ceux de 1994, qui avaient été nettement réduits à la suite de la remise en cause du schéma directeur. 86 millions de francs sont consacrés à la conduite d'opérations nouvelles dont l'opération nouveau casier judiciaire, et l'opération nouvelle chaîne pénale.

B. LES SERVICES JUDICIAIRES

En 1995, le budget des services judiciaires progresse de + 4,6 % et atteint 9,641 milliards de francs - pour quelque 1 200 juridiction).

1. Les personnels

a) Les magistrats

a1) Les créations d'emplois

La loi de programme prévoit la création de 300 emplois, pour un effectif actuel de 6 126.

Le budget de 1995 réalise un cinquième de la programmation des emplois de magistrats, avec 55 postes budgétaires supplémentaires () pour un coût de 16,35 millions de francs.*

a2) Le repyramidage des emplois mobilise 14,5 millions de francs et la revalorisation des indemnités (qui passent de 33 à 35 % du traitement brut), 27,6 millions de francs.

a3) L'assistance au travail du juge : la mise en oeuvre de la loi de programme

Conformément aux orientations du rapport annexé à la loi de programme, trois mesures sont inscrites au budget de 1995 afin de décharger le juge de certaines de ses tâches et de lui permettre de se recentrer sur ses missions essentielles : une provision de 4,1 millions de francs pour l'indemnisation et la formation de 160 juges de paix, une provision de 2,6 millions de francs pour la formation et l'indemnisation des conciliateurs, et une provision de 1,1 million de francs pour la rémunération d'assistants de justice entourant le juge.

b) Les greffes

La loi de programme prévoit la création de 835 emplois dans les greffes entre 1995 et 1999, accompagnée de la levée de mise en réserve de 185 emplois (pour des effectifs actuels de 18 616).

Le budget de 1995 comporte la création de 33 emplois (pour un coût de 5,1 millions de francs), dont 23 qui auront pour mission d'assister les secrétaires généraux placés auprès des chefs de cour (conformément aux orientations du rapport annexé à la loi de programme).

L'intégralité de la levée de mise en réserve prévue pour cinq ans, soit 185 emplois, est réalisée dès 1995.

2. Le fonctionnement de la justice

a) Les structures

Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 1.020 millions de francs, (soit + 24,3 millions de francs en mesures nouvelles) et doivent permettre notamment la mise en place de structures de gestion dans les cours d'appel.

b) Les justiciables

• Les crédits de l'aide juridique diminuent de 1,1 % pour s'établir à 1 085,280 millions de francs, évolution qui résulte de l'achèvement des liquidations de dossiers relevant du régime antérieur à la loi du 10 juillet 1991

** Auxquels s'ajoutent les 5 postes de magistrats créés à l'administration centrale.*

(- 30 millions de francs), et d'une mesure nouvelle de 17,57 millions de francs permettant de porter le montant de l'unité de valeur de référence servant de base au calcul des indemnités des auxiliaires de justice de 128 à 130 francs (article 60 rattaché au budget de la justice).

• Les crédits de frais de justice augmentent de + 10,6 % et atteignent **1 308,919 millions de francs**. Cette progression très vive est toutefois un peu ralentie par rapport à 1994 : + 125 millions de francs au lieu de + 200 millions de francs.

3. Le parc immobilier

La loi de programme prévoit l'ouverture de 3,2 milliards de francs en autorisations de programme de 1995 à 1999 au bénéfice des services judiciaires.

Le budget de 1995 comporte l'ouverture de **1,173 milliard de francs** (+ 50 %), soit près de deux cinquièmes des crédits prévus dans la programmation. L'importance de ces crédits se justifie par le degré d'avancement des opérations déjà lancées depuis 1992.

C. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

En 1995, le budget des juridictions administratives atteint **598,924 millions de francs**, en progression de + 10,3 %.

1. Les personnels

a) Les magistrats

La loi de programme prévoit, pour les juridictions administratives, la création de 125 emplois de magistrats et le recrutement de 75 magistrats en surnombre, de 1995 à 1999.

En 1995, **22 emplois de magistrats sont créés** (*) (+ 6,123 millions de francs), tandis que l'inscription de 4 millions de francs doit permettre d'assurer la rémunération de **15 magistrats** recrutés en surnombre, à titre temporaire, pour la résorption des stocks.

b) Les greffes

*La loi de programme prévoit la création de **200 emplois** dans les greffes entre 1995 et 1999.*

En 1995, **36 emplois sont créés** dans les cours et tribunaux (+ 4,74 millions de francs) afin d'"accompagner la création

* 1 président hors classe, 2 présidents, 4 conseillers hors classe, 8 conseillers de 1ère classe et 7 conseillers de 2e classe.

d'emplois de magistrats", et **9 emplois administratifs** sont créés à la section du contentieux du Conseil d'Etat (1,37 million de francs).

2. Le fonctionnement

- Les crédits de fonctionnement diminuent de manière symbolique pour s'établir à 79,8 millions de francs.

- Les crédits d'informatique s'élèvent à 24,164 millions de francs, en diminution de 2,8 % à la suite d'une baisse de 12,896 millions de francs liée au maintien de l'existant et d'une hausse de 12,2 millions de francs provoquée par les mesures nouvelles, dont les 3/4 sont consacrées à l'implantation du nouveau système SKIPPER de gestion des dossiers dans 6 juridictions.

3. Les immeubles

La loi de programme prévoit l'ouverture de 200 millions de francs en autorisations de programme pour les juridictions administratives.

Dès 1995, **40 millions de francs** sont ouverts en autorisations de programme (contre 6,94 millions de francs en 1994).

D. L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

En 1995, les crédits des services pénitentiaires s'élèvent à **6,332 milliards de francs**, en progression de **+ 2,8 %**.

1. Les personnels

a) Les effectifs

La loi de programme prévoit la création de 3.920 emplois de 1995 à 1999.

Le budget de 1995 comporte la création de **550 emplois**, dont 351 personnels de surveillance pour les établissements existants ; et 130 emplois pour l'accroissement des capacités de prise en charge du milieu ouvert.

b) Les mesures indemnitaires

Sont revalorisées de 25 % : l'indemnité de responsabilité des chefs d'établissements (1,2 million de francs), et l'indemnité pour charges de détention (4,48 millions de francs) des personnels de surveillance.

2. L'entretien des détenus

45,4 millions de francs de crédits supplémentaires sont inscrits pour l'entretien des détenus, sur la base d'une prévision de population pénale moyenne pour 1995 de 56.500 détenus (contre 53.500 en 1994).

Les dépenses de santé des détenus s'élèvent à 340,79 millions de francs, en progression de 10,8 % du fait de la montée en charge progressive du nouveau dispositif de santé des détenus, défini par la loi 94-43 du 18 janvier 1994.

3. Les établissements

*La loi de programme prévoit l'inscription de **3 milliards de francs** en autorisations de programme de 1995 à 1999, dont 2,1 milliards de francs pour des constructions nouvelles et 0,9 milliard de francs pour des travaux d'aménagement.*

Le projet de budget pour 1995 comporte l'ouverture de **312 millions de francs** en autorisations de programme (- 10,6 %), soit **1/5e des autorisations de programme prévues par la loi de programme et destinées à la rénovation.**

En ce qui concerne les constructions nouvelles, le démarrage est beaucoup plus lent, du fait des délais nécessaires au montage des opérations.

E. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

En 1995, le budget de la protection judiciaire de la jeunesse **progresses de 4,9 % et atteint 2.335,619 millions de francs.**

1. Les personnels

a) Les emplois

La loi de programme prévoit la création de 400 emplois en 5 ans.

Le budget comporte la création de **90 emplois**, dont 50 emplois pour le renforcement des capacités d'hébergement (+ 7,99 millions de francs),

- 7 emplois d'éducateurs pour la mise en oeuvre des mesures de réparation pénale (+ 1,12 million de francs),

- 8 emplois -dont 7 éducateurs- pour le développement de structures expérimentales (+ 1,34 million de francs).

b) Les mesures statutaires et indemnitaires

- Un crédit supplémentaire de **0,5 million de francs** est destiné à mettre en oeuvre la réforme du statut des psychologues (1,2 million de francs en 1994), et deux provisions sont inscrites : **1,337 million de francs** pour la réforme du statut des personnels d'enseignement professionnel et **0,970 million de francs** pour la réforme du statut des agents techniques d'éducation ; enfin, un crédit de **4,1 millions de francs** permet l'extension du bénéfice de l'indemnité spécifique d'hébergement à tous les personnels exerçant leurs fonctions en hébergement.

2. Le fonctionnement

• Les crédits d'entretien des jeunes par le secteur privé sont majorés de 20 millions de francs et atteignent **1,016 milliard de francs**, notamment en raison de la progression des mesures d'hébergement.

• Les moyens de fonctionnement du secteur public (**215,24 millions de francs**) progressent de 6,24 millions de francs, liés à l'ouverture de nouvelles places d'hébergement. 940.000 francs sont prévus pour des vacances de psychologues et psychiatres.

3. Les immeubles

La loi de programme prévoit l'ouverture de 400 millions de francs en autorisations de programme pour les immeubles de la protection judiciaire de la jeunesse, et, permettant notamment la création de 500 places supplémentaires d'hébergement.

80 millions de francs, soit 1/5e de la programmation, sont inscrits dès 1995, dont **69,5 millions de francs** pour des opérations de restructurations (38,5 millions de francs) et des créations de places nouvelles (31 millions de francs).

93 places d'hébergement nouvelles devraient être créées dès 1995.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Administration centrale

1) *Le budget de l'administration centrale en 1995 ne traduit pas de réforme d'ampleur de l'organisation des services : seul un renforcement de l'inspection générale des services judiciaires est à relever, mesure très souhaitable pour un service qui ne compte que 11 magistrats.*

2) *On doit souligner le degré de spécialisation de cette administration : 150 magistrats y sont en fonction, mais aussi 228 agents compétents en informatique, ce qui amène à s'interroger une fois encore sur la très grande spécificité des services de la Chancellerie.*

3) *En ce qui concerne les grandes applications informatiques, il semble que le choc causé par l'échec du schéma directeur de 1990-1994 ait été salutaire : toutefois une vigilance accrue devra être apportée aux réalisations de 1994 et 1995 ; car la réussite des opérations est maintenant devenue cruciale pour l'action de la Justice.*

Services judiciaires

1) *Le budget des services judiciaires pour 1995 traduit, incontestablement, l'effort inscrit dans le projet de loi de programme sur la justice.*

Comme l'a souligné votre rapporteur lors de l'examen de ce projet de loi par le Sénat, la programmation ne saurait suffire, à elle-même, à résoudre les problèmes de la justice judiciaire. Toutefois, le mérite de la loi de programme est triple :

- elle amplifie nettement l'effort budgétaire réalisé au cours des cinq dernières années,

- elle appelle à une meilleure gestion des juridictions, notamment grâce à la mise en place des cellules de gestion dans les cours d'appel, qui devra être suivie avec un intérêt tout particulier, plusieurs années de réflexion ayant été nécessaires à l'amorce de cette réforme,

- enfin, elle crée l'occasion d'un recentrage des missions du juge sur l'essentiel, grâce à l'institution des juges de paix, des conciliateurs, des assistants de justice, pour lesquels le budget de 1995 dégage des moyens d'expérimentation.

2) Votre rapporteur s'interroge sur la possibilité, à l'avenir, de maîtriser les dépenses liées à l'aide juridique et aux frais de justice. La dotation de l'aide juridictionnelle ne décroît que parce que l'évaluation faite en 1992 avait été manifestement surcalibrée, mais elle est appelée à augmenter à nouveau, et l'on peut se demander si la qualité de la justice rendue aura à gagner dans cet encouragement à l'accroissement des contentieux. S'agissant des frais de justice, le rapport commandé l'an dernier à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des services judiciaires n'explique que partiellement l'explosion des dépenses des dernières années, dont la maîtrise s'avère pour l'instant impossible, car contraire au principe de l'indépendance de la justice.

3) Enfin, l'importance des crédits immobiliers dévolus aux services judiciaires, alors que le taux de consommation de ces crédits est resté aux alentours de 60 % en 1993 (phénomène lié, selon le ministère, au phénomène de montée en charge), doit être considérée comme un test de l'efficacité de la chancellerie à gérer des programmes dont l'importance est devenue considérable, et peut-être comme l'occasion d'évaluer ses aptitudes à se gérer tout court.

Juridictions administratives

1) Le budget de 1995 ne comporte pas le cinquième des créations d'emplois de magistrats prévues par le projet de loi de programme, ce qui s'explique par la création à venir, au cours des cinq prochaines années, de deux Cours d'appel et de deux tribunaux. Toutefois, les recrutements en surnombre, destinés à la résorption des stocks, sont assurés dans des conditions satisfaisantes, ainsi que les créations d'emplois dans les greffes.

2) Là encore, votre rapporteur souligne que la programmation ne suffira pas à résoudre les problèmes de la justice administrative, notamment la lenteur de ses décisions. Toutefois à son initiative, votre Commission, puis le Sénat, ont adopté un amendement au projet de loi de programme instituant un délai de jugement "idéal" d'un an pour chaque degré de juridiction. Cet objectif, pour la

première fois inscrit dans la loi, doit constituer une incitation puissante aux progrès de productivité nécessaires.

Pour les juridictions administratives -comme pour les judiciaires- votre rapporteur souhaiterait voir apparaître chaque année, un objectif quantifié d'affaires jugées et de délais de jugement, qui permettrait d'évaluer les progrès mais aussi les insuffisances de moyens.

Administration pénitentiaire

1) Le budget de 1995 de l'administration pénitentiaire reste inférieur à la moyenne résultant des engagements de la loi de programme, ce qui s'explique par une montée en charge progressive des constructions de 4.000 places nouvelles au cours des cinq prochaines années.

2) Votre rapporteur souligne l'inquiétude qu'il a exprimée lors de l'examen du projet de loi de programme quant à l'insuffisance prévisible du nombre de places prévues d'ici à 1999, inquiétude renforcée par la suppression, maintenue au Sénat, des dispositions encourageant les alternatives à l'incarcération contenues dans le projet de loi sur l'organisation et les procédures juridictionnelles, .

3) Enfin, la question de l'encadrement des détenus reste, en 1995, un problème lancinant, les syndicats de l'administration pénitentiaire réitérant une demande de création plus de trois fois supérieure aux 550 postes proposés par le Gouvernement. S'il est vrai que le taux d'encadrement en France est manifestement l'un des plus bas d'Europe, il reste que l'expertise des besoins, actuellement en cours de révision, n'a jamais pu, hélas, être rendue publique, ce qui contribue à obscurcir un débat revenant chaque année.

Protection judiciaire de la jeunesse

1) Le budget de 1995 traduit fidèlement les engagements du projet de loi de programme et comporte un geste bienvenu envers les personnels exerçant leurs fonctions en hébergement.

2) Il reste que le projet de loi de programme est exigeant envers la protection judiciaire de la jeunesse, dont il attend plus, mais aussi mieux, avec des moyens, certes renforcés, mais face à des besoins qui deviennent considérables, comme en témoigne l'alourdissement continu des charges d'hébergement.

Devant le défi constitué par la montée de la délinquance juvénile, l'action de la protection judiciaire de la jeunesse devra être relayée par l'ensemble de la politique de la Ville.

LOGEMENT

Rapporteur spécial : M. Henri COLLARD

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits demandés pour le ministère du Logement atteignent, pour 1995 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 39,2 milliards de francs, soit une quasi-stabilité (+ 0,1 %) par rapport au budget voté de 1994.

(en millions de francs)	Budget voté de 1994	Loi de finances initiale 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	38,3	30,7	- 19,84 %
Titre IV - Interventions publiques	25685,4	26533,8	3,30 %
TOTAL DO	25723,7	25723,7	3,27 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	62,3	49,7	- 20,22 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	13408,8	12608,5	- 5,97 %
TOTAL DC	13471,1	12658,2	- 6,03 %
TOTAL DO + CP	39194,8	39222,7	0,07 %
Titre V - AP	59,5	56,1	- 5,71 %
Titre VI - AP	13999,5	12693,2	- 9,33 %
TOTAL des AP	1.405,9	14.749,3	- 9,30 %

La stabilité d'ensemble de l'intervention budgétaire en faveur du logement masque deux évolutions de sens contraire : augmentation des aides à la personne, baisse sensible des aides à la pierre.

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 810 millions de francs, ce qui recouvre deux évolutions de sens inverse :

La prise en compte de l'**évolution tendancielle des prestations**, avant actualisation du barème, 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 3,8 milliards de francs, malgré l'amélioration attendue de la situation économique.

Un **nouvel effort de "révisions des services votés"**, de 3 milliards de francs, est tenté en 1995. Il succède à l'échec de celui de 1994 qui devait être de 1,7 milliard de francs et s'est réduit à 0,7 milliard de francs après le renoncement à la réforme de l'allocation de logement sociale des étudiants. Il porte sur les modalités de versement des aides personnelles.

Les aides à la personne sont divisées en deux parties :

- la contribution de l'Etat au Fonds national de l'habitation qui verse l'aide personnalisée au logement augmente modérément (+ 2,7 % à 13,7 milliards de francs) ;

- la contribution de l'Etat au Fonds national d'aide au logement, qui verse l'allocation de logement sociale, progresse plus fortement (+ 3,8 % à 12,4 milliards de francs).

B. LES AIDES À LA PIERRE

Les crédits de paiement affectés aux aides à la pierre (chapitre 65-48) subissent une nette réduction (-2,8 %, soit 300 millions de francs).

- Les prêts aidés à l'accession à la propriété (PAP) restent stables en crédits de paiement (à 2,4 milliards de francs), mais diminuent très sensiblement en autorisations de programme (20,9 %, soit 462 millions de francs), après une hausse de 900 millions de francs en LFI 94 par rapport à 93. Ces sommes devraient néanmoins permettre de financer 50 000 PAP, soit 5 000 de moins qu'en 1994 (5 000 PAP avaient été reportés de 1993 à 1994).

• **La ligne fongible prêts locatifs aidés - primes à l'amélioration des logements à usage locatif et social (PLA - PALULOS)**, destinée à la construction et à la réhabilitation des HLM (chapitre 65-48/10) est diminuée de 12,7 % (800 millions de francs) en crédits de paiement, et de 9,5 % en autorisations de programme (570 millions de francs).

Le Gouvernement prévoit de financer ainsi 85 000 PLA (dont 20 000 prêts d'insertion) contre respectivement 90 000 et 10 000 en 1994.

La réduction sur les PALULOS est plus spectaculaire encore, puisqu'elles passent de 200 000 en 1994 à 100 000 en 1995.

• La subvention à l'**Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH)** s'élevait dans le projet initial à 2,3 milliards de francs. L'Assemblée nationale l'a portée à 2,5 milliards. Cependant, les crédits de l'ANAH s'étaient élevés à 2,6 milliards de francs en 1994, après déblocage de 300 millions de francs sur une autorisation de programme antérieure. Les crédits des **primes à l'amélioration de l'habitat (PAH)** destinées aux propriétaires occupants sont également maintenus à 600 millions de francs.

• La ligne budgétaire unique, destinée aux DOM, est abondée de 100 millions de francs en autorisations de programme (qui s'élèvent à près de 1,2 milliard de francs). Elle est en revanche à nouveau fortement réduite en crédits de paiement (- 18,2 % à 619 millions de francs).

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. UN BUDGET STABLE AVEC DES EVOLUTIONS CONTRASTEES

Avec un budget globalement stable en 1995 par rapport à 1994, le Gouvernement ne reconduit pas l'effort exceptionnel engagé au printemps 1993 en faveur du logement. Les contraintes budgétaires ne permettent pas, à l'évidence, de le maintenir plus longtemps.

Au sein de ce budget, le contraste frappe entre la progression des dépenses d'intervention sociale et la réduction des dépenses en capital.

Depuis le début de l'année, les taux d'intérêt à long terme n'ont pas cessé de monter, rendant de plus en plus coûteuse la bonification de l'Etat sur les PAP que le Gouvernement a calés à un taux réduit (6,60 % sur 15 ans). Il faut sur ce point rendre hommage à la clairvoyance du ministre, qui avait annoncé que ces taux ne pourraient plus baisser.

Dans le même temps, la progression du chômage et des difficultés économiques a empêché que se tarisse le flux de demandes d'aides personnelles, dont la progression devient véritablement catastrophique.

B. UN EFFORT DOULOUREUX SUR LES AIDES A LA PERSONNE

Il serait injuste de prétendre que le Gouvernement ne fait pas d'effort pour tenter de contrôler ces évolutions. Les 3 milliards de francs de révisions des services votés, qui indiquent de façon quelque peu effrayante l'ampleur de l'évolution tendancielle des dépenses d'aides personnelles, en témoignent.

Cependant, pour louable que soit cet effort, il n'a pas la même pertinence que celui qui fut tenté lors du dernier exercice, et qui consistait à ne plus faire bénéficier les étudiants des familles aisées de l'allocation de logement sociale.

La méthode retenue pour cette économie était la bonne : cibler une population abusivement couverte par une aide personnelle, et l'en retrancher.

Il est temps de s'attaquer à nouveau de façon plus ciblée aux droits à aide personnelle qui sont objectivement superflus.

C. LE ROLE DU 1% LOGEMENT

La participation des entreprises à l'effort de construction (le 1 % logement), qui intervient pour près de 10 % de l'effort national annuel pour le logement, a pris une part remarquable au financement de la reprise. Elle a en effet déboursé 2 milliards de francs de prêts à taux réduit, en complément des PAP et des PAS accordés aux ménages de septembre 1993 à septembre 1994.

Le "1 % logement" contribuera en 1995 pour 1 milliard de francs à l'équilibre financier du FNAL.

Là encore, votre rapporteur invite le Gouvernement à se pencher sur l'indispensable réforme des aides à la personne, plutôt qu'à leur sacrifier progressivement les autres formes de financement du logement.

D. L'AMELIORATION DE LA FISCALITE

L'examen du budget du logement ne peut être détaché de l'amélioration des dispositifs fiscaux en sa faveur, contenus dans la première (deux articles) et dans la seconde partie (deux articles) du présent projet de loi de finances.

Ces mesures fiscales ont pour dénominateur commun de favoriser l'amélioration et la réhabilitation du parc immobilier existant, ce qui est sans doute la voie la plus porteuse d'avenir pour le bâtiment dans ce secteur. Compte tenu de l'arrivée à maturité d'une grande partie de ce parc, et alors que pour des raisons démographiques, les besoins en constructions nouvelles vont décliner, le volume de travaux sur l'ancien est appelé à prendre une place prépondérante à moyen terme.

Votre rapporteur observe avec satisfaction que le Gouvernement met en oeuvre progressivement la proposition de loi qu'il avait cosignée au printemps 1993¹, et qui prévoyait notamment le relèvement du plafond des dépenses de grosses réparations.

Une réserve doit cependant être émise par votre rapporteur sur ces dispositions fiscales : il s'agit pour l'essentiel toujours de mesures de relance conjoncturelle, et la réforme en profondeur de la fiscalité du logement se fait toujours attendre. La déduction forfaitaire sur les revenus fonciers reste à un niveau ridicule (10 %), et les ménages demeurent lourdement frappés sur la détention de leurs biens immobiliers quand leur valeurs mobilières sont quasiment exonérées.

E. UNE REPRISE CERTAINE MAIS MENACEE

Votre rapporteur se doit de mettre en évidence les limites de ce budget d'après relance. Mais cela ne doit pas masquer l'essentiel : **le plan de relance du marché du logement mis en oeuvre depuis le printemps 1993 a réussi.** Il faut en rendre hommage au ministre du Logement.

¹ N° 269 rectificatif (1992-1993).

Comme votre rapporteur en faisait le pari lors du précédent exercice, le point bas de la récession a été atteint au cours de l'année 1993. Dans les six premiers mois de 1994, il y eut 153 600 mises en chantier, 23. % de plus que dans la même période de 1993. Si la pente actuelle se confirme, 290 000 logements seront construits cette année (contre 256 500 en 1993). La reprise de la maison individuelle indique la place prise par le nouveau PAP dans ce processus.

Les transactions dans l'ancien ont également repris vigoureusement et les prix se sont stabilisés.

Menacée par la hausse des taux d'intérêt, cette reprise attend d'être relayée en 1995 par le retour au premier plan de l'initiative privée. Le marché du logement doit pouvoir fonctionner grâce à elle, sans le secours permanent et très coûteux des fonds publics. C'est ce que ce projet de budget tentera de démontrer en 1995.

RAPATRIES

Rapporteur spécial : M. Henri TORRE

I - PRESENTATION DES CREDITS

Le budget des Rapatriés ne correspond pas à un fascicule budgétaire particulier. Il résulte de l'agrégat de dix-sept chapitres ou articles budgétaires disséminés entre huit ministères différents, pour un montant total de 6,164 milliards de francs pour 1995, en progression de 23,52 % par rapport au budget voté de 1994.

(millions de francs)

Budget : Charges communes			
14-01 Garanties diverses.....	5	5	0,00
44-96 art. 10 Prêts de reclassement.....	10	7	- 30,00
46-91 Indemnisation-Endettement.....	3.175	4.220	32,91
46-97 Versement de l'Etat à la CNRACL (1).....	0,15	0,23	53,33
47-91 Participation de l'Etat aux dépenses de la CRRFOM (2).....	61,8	62,50	1,13
47-92 Contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés.....	400	450	12,50
Total Charges communes	3.651,95	4.744,73	29,92
Budget : Services financiers			
36-10 Subvention à l'ANIFOM (3).....	30	29	- 3,33
Services généraux du Premier ministre			
46-03 Actions sociales en faveur des rapatriés.....	126,5	185	46,25
66-04 Subvention pour la préservation du patrimoine.....	0	3	--
Total Services généraux du Premier ministre.....	126,5	188	48,62
Anciens combattants et victimes de guerre			
46-24 Sécurité sociale des pensionnés de guerre.....	0	10	
46-26 Indemnisation des victimes civiles des événements survenus en Algérie.....	0	30,6	
46-27 Soins médicaux gratuits.....	0	15,6	
Total Anciens combattants.....	0	56,2	
Affaires étrangères			
46-94 art. 60 Garanties de retraite.....	0,18	0,14	- 22,22
Equipement, transports et tourisme			
47-92 Garantie de retraite (SNCF et transports).....	924,5	897,5	- 2,92
Industrie			
46-90 Garanties de retraite (EDF-GDF).....	200,9	196,9	- 1,99
Agriculture			
46-39 Subvention à la CPCEA (4).....	56,5	52	- 7,96
Affaires sociales et santé			
33-90 art. 4 Cotisations sociales - Part de l'Etat.....	0,14	0,14	
Total garanties de retraite divers ministères	1.182,22	1.146,68	- 3,01
TOTAL GENERAL	4.990,67	6.164,61	23,52

(1) Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

(2) Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer.

(3) Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer.

(4) Caisse de prévoyance des cadres d'exploitations agricoles rapatriés.

A. LES CREDITS RELATIFS A L'INDEMNISATION, L'ENDETTEMENT ET L'AMELIORATION DE LA RETRAITE DES RAPATRIES (CHARGES COMMUNES)

Les crédits rattachés aux Charges communes représentent 77 % du budget des Rapatriés. Deux chapitres budgétaires en constituent l'essentiel : le chapitre 46-91 consacré à l'indemnisation des biens et le chapitre 47-92, consacré à l'amélioration des retraites des rapatriés.

1. Les crédits consacrés à l'indemnisation des biens progresse de 32,9 % par rapport à 1994, pour atteindre 4,2 milliards de francs.

S'agissant de l'indemnisation des biens, 413.920 certificats ont été émis en application de la loi du 10 juillet 1987, pour un montant total de 27,57 milliards de francs.

Il convient de rappeler les conséquences budgétaires de la loi du 27 janvier 1993, qui a raccourci de quatre ans l'échéancier initialement fixé pour le règlement de ces certificats d'indemnisation, son terme étant ramené de 2001 à 1997.

La dépense anticipée due à ce raccourcissement de l'échéancier est estimée à environ 5 milliards de francs sur les années 1994 à 1997, dont 912 millions de francs supplémentaires en 1995 sur une dotation de 3,350 millions de francs.

Par ailleurs, la forte progression du chapitre 46-91 s'explique également par le versement en 1995 de la première tranche de l'allocation forfaitaire complémentaire de 110.000 francs allouée aux français musulmans rapatriés (FMR) en application de la loi du 11 juin 1994, soit 510 millions de francs. Cette mesure bénéficiera à environ 14.300 FMR, pour un coût total de 1.574 millions de francs.

2. Les crédits consacrés à l'amélioration des retraites des rapatriés : la dotation du chapitre 47-92 progresse de 12,5 % par rapport à 1994, pour atteindre 450 millions de francs

En vertu de la loi du 4 décembre 1985, l'Etat accorde une aide aux rapatriés afin qu'ils puissent procéder aux rachats de cotisations nécessaires à la validation des périodes d'activités accomplies dans les territoires antérieurement placés sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France.

L'aide de l'Etat varie selon les revenus du bénéficiaire : elle est de 100 % lorsque ses revenus sont inférieurs au SMIC, de 50 % lorsqu'ils sont supérieurs à deux fois le SMIC, et d'un taux égal au rapport SMIC/revenu dans les cas intermédiaires. En pratique, le taux moyen de l'aide s'établit à 88 %.

A ce jour, 78.000 personnes environ ont demandé à bénéficier des dispositions de la loi du 4 décembre 1985. Le montant des cotisations susceptibles d'être rachetées est évalué à 4,1 milliards de francs.

Au total, les crédits inscrits au budget des Charges communes au titre des actions en faveur des rapatriés s'élèvent à 4,745 milliards de francs pour 1995, en progression de 29,9 % par rapport au budget voté de 1994 (3,652 milliards de francs).

B. LES CREDITS CONSACRES AUX GARANTIES DE RETRAITE RELEVANT DE DIVERS MINISTERES

Ces crédits correspondent, pour une part, à la prise en charge d'anciens agents des établissements publics, offices ou sociétés concessionnaires de services publics dans les territoires antérieurement placés sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France. L'autre part est constituée par la subvention versée à la Caisse de prévoyance des cadres d'exploitations agricoles rapatriés (CPCEA), inscrite au chapitre 46-39, art. 20 du budget de l'Agriculture.

Ces crédits de garantie de retraite s'inscrivent en diminution de 3 % par rapport à 1994, compte tenu du taux de disparition des bénéficiaires. Avec un montant total de 1,147 milliard de francs, ils représentent 18,6 % du budget des rapatriés.

C. LES CREDITS DESTINES A L'ACTION SOCIALE ET CULTURELLE EN FAVEUR DES RAPATRIES (SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE)

Les crédits inscrits au chapitre 46-03 du budget des Services généraux du Premier ministre et destinés à financer des actions sociales, éducatives et culturelles augmentent en 1995 de 46,2 %, pour atteindre 185 millions de francs (contre 126,5 millions de francs en 1994). Cette forte augmentation est, pour l'essentiel, la traduction budgétaire des mesures contenues dans la loi n° 94-488 du 11 juin 1994 relative aux rapatriés, anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en

Algérie : aide spécifique de 80.000 francs pour l'accèsion à la propriété ; aide à l'amélioration de l'habitat de 15.000 francs, pouvant être portée à 50.000 francs pour les propriétaires occupants ; dispositif de résorption du surendettement consécutif à une opération d'accèsion à la propriété aide en faveur des conjoints survivants.

Un total de 129,3 millions de francs, soit 69,9 % du chapitre 46-03, est ainsi spécialement consacré aux Français musulmans rapatriés (articles 10 et 60).

D. LES CREDITS ALLOUES AUX VICTIMES DE LA CAPTIVITE EN ALGERIE (ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE)

Après l'indépendance de l'Algérie, de nombreux Français musulmans anciens membres des formations supplétives furent exécutés, mais aussi parfois emprisonnés. Afin de prendre en compte cet aspect particulier des sacrifices consentis par les Français musulmans rapatriés, la loi du 11 juin 1994 a inséré dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre des dispositions portant statut des victimes de la captivité en Algérie.

Le coût budgétaire lié à ce nouveau statut, à la charge du ministère des Anciens combattants, est estimé à 56,2 millions de francs pour 1995, pour 820 anciens captifs ou ayant-droits.

E. LA SUBVENTION DE FONCTIONNEMENT A L'ANIFOM (SERVICES FINANCIERS)

En 1995, la subvention de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) inscrite au budget des services financiers (chapitre 36-10), est simplement reconduite au niveau qu'elle avait atteint en 1993 et 1994, soit 30 millions de francs.

En effet, les missions de l'ANIFOM relatives à l'indemnisation sont en voie d'achèvement et ne requièrent plus que le maintien d'une équipe réduite, bien que par ailleurs la loi du 11 juin 1994 l'ait chargée du versement de l'allocation forfaitaire complémentaire de 110.000 francs.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. La concrétisation rapide des engagements pris envers les Français musulmans rapatriés

Dès le mois d'avril 1993, le Gouvernement avait affirmé sa volonté d'améliorer les conditions d'insertion des familles constituant la communauté des Français musulmans rapatriés.

A partir du mois de juillet 1994, une large concertation s'est engagée dans le cadre d'un groupe de travail associant les représentants des Français musulmans rapatriés et ceux des douze ministères concernés. Ce travail d'analyse et de propositions a débouché sur un **plan d'action global sur cinq ans, arrêté par le ministère des Rapatriés, d'un coût total estimé à 2,5 milliards de francs**, dont 80 % seront engagés au cours des trois premières années. Ce plan est principalement axé autour des dispositions de la loi du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.

Votre rapporteur se félicite de la reconnaissance ainsi exprimée par la Nation envers les Français musulmans rapatriés, et plus encore de l'unanimité qui a présidé à l'adoption de ce texte.

2. L'indemnisation : le principal poste du budget des Rapatriés

Le montant total des certificats d'indemnisation émis en application de la loi du 16 juillet 1987 s'élève à 27,57 milliards de francs. Par ailleurs, le raccourcissement de quatre ans de l'échéancier initialement fixé jusqu'en 2001 pour le règlement de ces certificats, se traduit par une dépense anticipée de quelques 5 milliards de francs sur la période restant à courir jusqu'en 1997.

Votre rapporteur souligne l'ampleur de l'effort supplémentaire résultant, dans un contexte budgétaire, de ce raccourcissement de l'échéancier décidé par la loi du 27 janvier 1993.

3. Le Mémorial de l'oeuvre française outre-mer : un retard justifié

Le projet de Mémorial de l'oeuvre française outre-mer, dont l'implantation est prévue sur le site historique du fort Saint-Jean, à Marseille, vise à faire partager à l'opinion publique la mémoire que les rapatriés ont conservée commun de l'oeuvre accomplie par la France dans les différents territoires ayant autrefois relevé de sa souveraineté.

En 1995, une dotation de 3 millions de francs en crédits de paiement et de 20 millions de francs en autorisations de programme viendra compléter la dotation de 30 millions de francs déjà inscrite à ce titre en 1985.

La longueur et le coût de la phase préparatoire de cette opération s'expliquent par la nécessité de mener des fouilles archéologiques préalables à tous travaux sur le site du fort Saint-Jean. Votre rapporteur relève toutefois avec satisfaction que la phase de construction proprement dite devrait débiter dès la fin de cette année.

4. Le dispositif mis en place pour remédier au surendettement des rapatriés trouve des prolongements nouveaux

Lors de leur arrivée en métropole, les rapatriés non salariés ont dû, le plus souvent, emprunter dans des conditions défavorables l'intégralité des fonds nécessaires à la reprise de leur activité professionnelle. Pour remédier aux situations de surendettement qui se sont ainsi nouées, des dispositions spécifiques ont été arrêtées en 1986 et 1988. Ce dispositif a trouvé des prolongements récents :

- la mesure de suspension des poursuites a été élargie et prorogée jusqu'au 31 décembre 1995 par l'article 22 de la loi du 31 décembre 1993 relative à la Banque de France, à l'assurance, au crédit et aux marchés financiers ;

- un nouveau dispositif a été mis en place au mois de mars 1994, en liaison avec les ministères de l'Économie et du Budget : les dossiers seront examinés, au cas par cas, par des commissions d'aides aux rapatriés réinstallés (CODAIR) afin de parvenir à des solutions individualisées et équitables.

Votre rapporteur espère que ce nouveau dispositif pourra apporter des réponses appropriées aux demandes de consolidation encore insatisfaites.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I - SERVICES GENERAUX

Rapporteur spécial : M. Maurice COUVE de MURVILLE

Comme les années précédentes, le budget des services généraux du Premier ministre pour 1995 regroupe des crédits aux destinations diverses.

Ainsi, il comprend les dotations de cinq cabinets ministériels :

- 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 également inscrits à ce budget les crédits destinés au Secrétariat général du Gouvernement ainsi qu'aux directions, services, commissariats, délégations, conseils et missions dont la gestion administrative et budgétaire est assurée par la direction des services administratifs et financiers du Secrétariat général du Gouvernement.

Enfin, y figurent aussi les crédits alloués au Médiateur de la République.

Bien que les crédits présentés dans cette note représentent l'ensemble des dotations affectées aux Services généraux du Premier ministre, on rappellera que les moyens destinés respectivement au Conseil supérieur de l'audiovisuel, 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, comme pour le budget 1994, d'un rapport séparé.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1995 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) s'élèvent à 5,1 milliards de francs, en augmentation de 5,4 % par rapport aux crédits votés pour 1994.

Les autorisations de programme prévues atteignent 39 millions de francs, au lieu de 152,4 millions de francs en 1994.

Le tableau ci-après fournit le détail de ces évolutions.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Dépenses ordinaires			
Titre III - Moyens des services	3 158,0	3 137,2	- 0,7
Titre IV - Interventions publiques	1 647,3	1 957,6	+ 18,8
Total des dépenses ordinaires	4 805,3	5 094,8	+ 6,0
Dépenses en capital (crédits de paiement)			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	48,5	16,5	- 66,0
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	-	3,0	-
Total dépenses en capital	48,5	19,5	- 60,0
Total DO + CP	4 853,8	5 114,3	+ 5,4
Autorisations de programme			
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	152,4	19,0	- 87,5
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	-	20,0	-
Total autorisations de programme	152,4	39,0	- 74,4

Contrairement aux années précédentes, la structure du budget des Services généraux est peu modifiée dans le projet de loi de finances pour 1995.

Un seul transfert, en provenance du budget de la Jeunesse et des Sports, est prévu, pour les moyens de fonctionnement de la délégation interministérielle à la coupe du monde de football de 1998 (soit 960 000 francs).

1. Des dépenses ordinaires en progression

Globalement, les dépenses ordinaires progressent de 6 % en 1995. Cette évolution recouvre toutefois deux mouvements de sens opposé : une diminution des moyens des services, une forte hausse des dépenses d'intervention.

a) Une diminution des moyens des services

Dans le projet de loi de finances pour 1995, les crédits du titre III diminuent de 0,7 % par rapport aux dotations votées pour 1994.

En outre, ces crédits qui représentaient environ les trois-quarts du budget des Services généraux au cours des exercices précédents n'en constituent plus qu'environ 60 %, ce qui traduit directement le souci d'économie qui a présidé à la confection du budget pour 1995.

Les principales économies résultent de :

- L'importance des mesures de révision des services votés qui touchent 6,5 % des crédits du titre III, soit 204,8 millions de francs.

Elles concernent les services de l'administration centrale comme les établissements et services subventionnés par le budget des Services généraux qui sont tous appelés à contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat. Ainsi, les crédits de réalisation et de diffusion d'enquêtes et d'études (chapitre 34-06) diminuent de 14,8 %, les frais de postes et télécommunications et de remboursements à diverses administrations (chapitre 34-93) diminuent de 4,5 %, les actions d'information à caractère interministériel (chapitre 37-10) sont réduites de plus de 20 %, les actions de modernisation de l'administration (chapitre 37-04) sont réduites de 7,1 %, les dépenses

de fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (chapitre 37-12) diminuent de 3,3 %, les crédits d'action sociale interministérielle (chapitre 33-94) sont réduits de 4,4 %.

- **La réforme du Fonds de solidarité vieillesse** qui désormais prendra en charge les majorations de pension pour enfants, soit une économie d'environ 12 millions de francs pour le budget des Services généraux.

- **La suppression de trois emplois** sur un effectif total de 1.464 personnes au 31 décembre 1994.

Certains crédits du titre III augmentent néanmoins. Les principales évolutions concernent :

- **Les dépenses de rémunération** qui progressent de 2,6 %, en raison, d'une part, de la revalorisation des rémunérations publiques déjà prévue pour 1995 ("accords Rossinot" de 1993), et, d'autre part, de la poursuite de la mise en oeuvre du "protocole Durafour" de 1990 (fin de la cinquième tranche et début de la sixième tranche).

- **La subvention à l'ENA** qui augmente de 7,6 %, en raison de l'incidence de son transfert à Strasbourg et de la création de douze emplois.

b) Une forte hausse des dépenses d'intervention

Après avoir doublé en 1994, les crédits du titre IV augmentent de 18,8 % dans le projet de budget pour 1995.

Cette importante progression des crédits résulte, pour l'essentiel, de l'augmentation de la contribution forfaitaire de l'Etat au financement des exonérations de redevances de télévision qui passe de 1.240 à 1.495 millions de francs, soit une augmentation de 20,5 %.

Les crédits de prestations sociales et d'actions culturelles en faveur des rapatriés progressent également fortement, de 74,5 millions de francs, soit de + 46,5 %. Cette évolution résulte principalement de l'application de la loi du 11 juin 1994 relative aux rapatriés anciens membres des formations supplétives et assimilés ou victimes de la captivité en Algérie.

Enfin, une dotation de 4,5 millions de francs est prévue au titre du Centre des hautes études européennes, qui sera créé en 1995 à Strasbourg.

2. Des dépenses en capital en forte régression

Les crédits de paiement inscrits au titre V s'élèvent à 16,5 millions de francs au lieu de 48,5 millions de francs dans la loi de finances pour 1994. Les autorisations de programme correspondantes atteignent 19 millions de francs au lieu de 152,4 millions de francs.

Cette très nette réduction des crédits est liée à la **non inscription de dotations pour les dépenses immobilières et d'équipement liées aux réimplantations d'administrations** en 1995. Celles-ci s'élevaient, dans le budget de 1994, à 130 millions de francs en autorisations de programme et 30 millions de francs en crédits de paiement. En effet, les crédits inscrits à ce titre depuis 1992 n'ont pas été entièrement engagés ni consommés. Ils donneront lieu à des reports de crédits suffisants pour les opérations de délocalisation envisagées en 1995.

En outre, quelques économies sont faites sur les dépenses d'équipement du Secrétariat général du gouvernement et de la Direction de la Documentation française.

Enfin, un nouveau chapitre est créé au titre VI pour subventionner la **préservation et le développement du patrimoine culturel des Français rapatriés d'Outre-mer**. Les dotations prévues s'élèvent à 20 millions de francs en autorisations de programme et 3 millions de francs en crédits de paiement. Elles sont destinées à la construction du mémorial de la France d'Outre-Mer.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Un réel souci d'économie dans les moyens de fonctionnement des Services généraux du Premier ministre

Votre rapporteur se félicite des mesures d'économie inscrites cette année dans le budget des Services généraux du Premier ministre.

En effet, 212 millions de francs sont prévus au titre de la révision des services votés, mettant à contribution tant les services de l'administration centrale que les différents établissements ou organismes dépendant du Secrétariat général du Gouvernement à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Votre rapporteur estime que cette ligne de conduite devra être poursuivie au cours des prochains exercices car la situation actuelle des finances publiques exige le maintien d'un souci constant de rigueur et d'économie.

2. Un statu quo dans la remise en ordre des différents organismes gravitant autour du Secrétariat général du Gouvernement

Les Services généraux du Premier ministre apparaissent comme une nébuleuse d'organismes extrêmement divers, liés, soit à l'affirmation d'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 ou services donne lieu à l'attribution de crédits budgétaires et à l'affectation d'un certain nombre de fonctionnaires, qui, parfois, se surajoutent même à des structures ministérielles existantes.

Votre rapporteur considère, cette année comme les années précédentes, que cela ne saurait, en aucun cas, aller dans le sens d'une gestion rigoureuse de la dépenses publique, pourtant aujourd'hui particulièrement nécessaire.

C'est pourquoi, il suggère qu'une véritable remise en ordre de ces organismes soit rapidement entreprise. Il constate d'ailleurs que le rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présidée par M. Jean Picq, en fait la recommandation :

"Pour alléger les services du Premier ministre, il est proposé de transférer aux ministères, ou parfois de supprimer, tous les organismes aujourd'hui rattachés à Matignon (une cinquantaine) mais qui ne correspondent pas aux besoins du chef du gouvernement, responsable de la politique de la nation".

SERVICES DU PREMIER MINISTRE

I - SERVICES GÉNÉRAUX

Fonction Publique

Rapporteur spécial : M. René TREGOUET

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

1. Les charges de personnel

Les charges de personnel des fonctionnaires de l'Etat comportent les crédits relatifs aux rémunérations d'activité, aux pensions et allocations et aux charges sociales des personnels en activité et en retraite. Avec une progression de 3,21 % elles augmenteront en 1995 plus vite que le budget de l'Etat (+ 1,9 %) et représenteront 36,57 % du total des charges contre 36,11 % en 1994.

(En millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Variation en %	Part en %
Rémunérations d'activité	331 169	345 158	4.22	63.63
Pensions et allocations	128 539	127 025	-1.18	23.42
Charges sociales	65 814	70 230	6.71	12.95
Total	525 522	542 412	3.21	100.00

2. Les crédits du ministère de la fonction publique

Les crédits demandés au titre de l'action "Fonction Publique" des services généraux pour 1995 s'élèveront à 1.174,5 millions de francs en 1995, soit une diminution de 5,3 % par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 1994.

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.

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 1994	LFI 1995	Evolution en %
Titre III - Moyens des services :	1 144.0	1 107.2	-3.22
Titre IV - Interventions publiques :		4.5	100.00
Total des dépenses ordinaires	1 144.0	1 111.7	-2.83
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :	30.0		-100.00
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total des dépenses en capital	30.0		-100.00
Total DO + CP	1 174.0	1 111.7	-5.31
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat :	130.0		-100.00
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat :			
Total AP	130.0		-100.00

Les crédits des titres V et VI destinés au financement de certaines opérations de délocalisation n'ayant pas été intégralement consommés pour 1994, ne seront pas reconduits pour 1995.

II - LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

1. La politique des effectifs

Dans le cadre des principes de la loi d'orientation sur la maîtrise des dépenses publique, le Gouvernement entend stabiliser globalement les effectifs de l'Etat au même niveau que l'an dernier, soit 2.297.661 emplois budgétaires. Pour y parvenir, il prévoit une augmentation des emplois de fonctionnaires civils de 2.494 (budgets civils + budgets annexes) et une diminution des emplois des fonctionnaires rattachés au budget de la défense (hors appelés) de 1.530, ce qui représente au total, une légère augmentation de 0,05 %.

Les créations nettes d'emploi concernent essentiellement quatre grands secteurs : l'éducation nationale (+751 emplois), l'enseignement supérieur (+1.395 emplois), la justice (+ 654

emplois) et l'intérieur (+ 408 emplois). Les effectifs des autres ministères diminuent globalement en net de 0,2 %.

EFFECTIFS BUDGETAIRES	EFFECTIFS 1994	CREATIONS	SUPPRES-SIONS	SOLDE NET	EFFECTIFS 1995	EVOLUTION en %	PART RESP-ECTIVES
Affaires étrangères	9 047	964	1 097	-133	8 914	-1.47	0.53
Affaires sociales, sante et ville	14 260	3 049	3 017	32	14 292	0.22	0.85
Agriculture et pêche	30 122	6 926	6 851	75	30 197	0.25	1.80
Anciens combattants et V.G	2 589	378	422	-44	2 545	-1.70	0.15
Charges communes	8				8		0.00
Commerce et artisanat	114	14	10	4	118	3.51	0.01
Coopération	1 090	154	166	-12	1 078	-1.10	0.06
Culture	11 302	2 232	2 067	165	11 467	1.46	0.68
DOM-TOM (hors appelés)	2 804	309	318	-9	2 795	-0.32	0.17
Education nationale	944 251	63 095	62 344	751	945 002	0.08	56.28
Enseignement supérieur et recherche	117 434	12 752	11 359	1 393	118 827	1.19	7.08
I - Enseignement supérieur	117 114	12 703	11 308	1 395	118 509	1.19	7.06
II - Recherche	320	49	51	-2	318	-0.63	0.02
Environnement	2 330	524	503	21	2 351	0.90	0.14
Équipement, transports et tourisme	107 342	16 047	16 934	-887	106 455	-0.83	6.34
Industrie et postes et telecom	5 853	954	911	43	5 896	0.73	0.35
Intérieur (hors appelés) et aménagement du territoire	165 016	10 025	9 617	408	163 424	0.25	9.73
Jeunesse et Sports	6 880	763	762	1	6 881	0.01	0.41
Justice	57 707	8 227	7 573	654	58 361	1.13	3.48
Services du Premier ministre	2 246	223	267	-44	2 202	-1.96	0.13
Services financiers	177 691	45 609	45 721	-112	177 579	-0.06	10.58
Travail, emploi et formation professionnelle	9 878	3 149	3 122	27	9 905	0.27	0.59
Totaux budget général	1 665 964	175 394	173 061	2 333	1 668 297	0.14	99.36
Budgets annexes	10 588	179	18	161	10 749	1.52	0.64
Totaux budgets civils	1 676 552	175 573	173 079	2 494	1 679 046	0.15	80.73
Défense (hors appelés)	402 320	1 052	2 582	-1 530	400 790	-0.38	19.27
TOTAL GENERAL HORS APPELES	2 078 872	176 625	175 661	964	2 079 836	0.05	90.59
Défense (appelés)	207 582	175	2 902	-2 727	204 855	-1.31	8.92
Intérieur (appelés)	8 327				8 327		0.36
DOM - TOM (appelés)	2 880	34	17	17	2 897	0.59	0.13
TOTAUX EMPLOIS BUDGETAIRES	2 297 661	176 834	178 580	-1 746	2 295 915	-0.08	100.00

(Source : fascicules budgétaires)

2. La politique des rémunérations

La politique salariale générale mise en oeuvre depuis 1990 a permis une progression de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) de 31,7 % en masse sur la période 1989-1994, ce qui représente un gain de pouvoir d'achat moyen de 16,8 %.

(En %)

Rémunérations	1990	1991	1992	1993	1994	Evolution sur la période
Niveau						
Rémunérations en niveau	2.5	2.0	2.7	1.8	2.3	11.82
Prix en glissements	3.4	3.1	1.8	1.8	1.5	12.13
Pouvoir d'achat	-0.9	-1.1	0.9	0.0	0.8	-0.32
Masse						
Rémunérations en masse *	5.9	5.8	6.5	6.1	4.0	31.67
Prix en moyenne	3.4	3.2	2.3	2.1	1.5	13.13
Pouvoir d'achat	2.5	2.6	4.2	4.0	2.5	16.81

* Compte tenu d'un GVT positif chiffré à 1.8 % par an de 1980 à 1992, 1,9 % en 1993 et 2 % en 1994 (source Insee)

Le Gouvernement a signé un accord salarial le 9 octobre 1993 qui garantit aux fonctionnaires et aux retraités de la fonction publique une hausse des traitements et des pensions de 5 %.

S'ajoutent à cet accord les effets des mesures catégorielles et notamment celles du protocole d'accord du 9 février 1991 dit "protocole Durafour". Cet accord qui concerne les trois fonctions publiques revalorise les rémunérations les plus modestes, améliore les déroulements de carrière et permet 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 1^{er} août 1991. Son coût sera de 1,34 milliards de francs pour 1994 et de 1,30 milliards pour 1995.

Enfin, il convient de mentionner qu'en dehors du plan de revalorisation de la fonction enseignante qui continue à produire ses effets, et du "protocole aviation civile" qui a fait l'objet d'une série de trois décrets d'application, **aucun plan catégoriel n'a été signé en 1994.**

3. Les politiques spécifiques

Ces politiques spécifiques sont au nombre de quatre.

En premier lieu, le Gouvernement entend poursuivre la politique de **déconcentration** et adapter les administrations aux principes posés par la loi du 6 février 1992 et le décret du 1^{er} juillet 1993 portant charte de la déconcentration. C'est ainsi qu'il a soumis au comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER), tenu à Troyes de septembre 1994, les orientations et propositions formulées dans le cadre des schémas directeurs ministériels de réorganisation et de déconcentration. Les mesures retenues devraient se traduire par des transferts importants de compétences et de moyens des administrations centrales vers les services déconcentrés et par des mesures de rationalisation de structures, en privilégiant l'approche interministérielle.

Le processus **d'amélioration de l'accueil dans les services publics** devrait être poursuivi. Ainsi, le ministre de la fonction publique devrait diffuser à l'ensemble des responsables des services publics un guide des démarches méthodologiques, produit de la confrontation de l'expérience des services. En outre, au début de l'année 1995, devrait être mis à la disposition des agents de l'accueil un outil de réorientation des usagers qui ne se sont pas adressés au bon service.

S'agissant de la **politique de l'encadrement**, le Gouvernement envisage de mettre en oeuvre, dès 1995, une partie des propositions du rapport PRADA sur l'encadrement supérieur commandé par le ministre de la fonction publique.

Enfin, concernant **l'ouverture à l'Europe de la fonction publique**, le ministre de la fonction publique entend profiter de la présidence française de l'Union européenne pour resserrer les liens avec ses homologues européens. De même, il devrait arrêter d'ici la fin de l'année une série de mesures destinées à assurer une présence française renforcée et de qualité au sein des instances européennes.

III - LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Les risques d'une revalorisation trop importante des rémunérations de la fonction publique en période de crise

Le pouvoir d'achat de la "Rémunération Moyennes des Personnels en Place" (RMPP) a enregistré sur la période récente une progression de 17 %. Les fonctionnaires ont ainsi bénéficié de gains de pouvoir d'achat sensiblement supérieurs à ceux des salariés du secteur privé. L'écart a été particulièrement marqué en 1993, puisque la progression en francs courants de la RMPP dans le secteur privé aurait été comprise entre 3 et 3,5 % contre 6,1 % dans la fonction publique. En 1995, la mise en place de l'accord salarial de novembre 1993 et la poursuite des plans catégoriels devraient induire à nouveau une progression significative des rémunérations dans la fonction publique de l'Etat.

Cette augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires représente un effort légitime de rattrapage après la décennie 80 qui s'est soldée par une moindre augmentation des traitements des fonctionnaires par rapport aux salaires du secteur privé. Néanmoins elle comporte plusieurs risques.

En premier lieu, cette augmentation représente un coût non négligeable pour les finances publiques, au moment même où la maîtrise des déficits publics devient un impératif économique de premier rang. Le coût global des mesures générales prévues par l'accord du 9 novembre 1993 s'élève à près de 20 milliards de francs pour la période 1994-1995 dont 14 milliards pour la seule année 1995. Si l'on y ajoute 1,3 milliard du fait de la mise en oeuvre du protocole Durafour, ce n'est pas moins de 15 milliards de francs de dépenses supplémentaires qui viennent grever l'augmentation des charges du budget de l'Etat dans le projet de loi de finances qui nous est présenté.

Surtout, la revalorisation des rémunérations du secteur public fait peser un risque non négligeable sur le pacte social. La période actuelle semble en effet marquée par un décalage persistant entre la reprise de l'économie et l'augmentation des embauches. Alors même que les entreprises du secteur privé redressent leurs comptes, les salariés du secteur privé ont consenti des sacrifices importants non seulement par pertes de pouvoir d'achat, mais aussi par diminution des salaires nominaux voire par perte d'emplois, attendent de la reprise à la fois la diminution du chômage et des augmentations salariales. Le partage emploi-salaires risque dès lors d'être remis en cause et le nombre de conflits sociaux, en baisse constante depuis plusieurs années pourrait augmenter à nouveau.

Dans ces conditions l'augmentation sensible des traitements des fonctionnaires, par ailleurs assurés de la garantie de l'emploi, peut apparaître à certains égards comme un facteur supplémentaire de revendications salariales dans le secteur privé.

2. La nécessité de moderniser les méthodes de travail de l'administration

Votre rapporteur avait déjà évoqué l'an dernier dans le cadre d'une observation sur le rôle de la fonction publique dans l'aménagement du territoire, l'importance qu'il convenait d'accorder au télétravail. Depuis lors, M. Thierry Breton, à la demande du ministre de l'intérieur, a rendu un premier rapport sur la situation actuelle, les perspectives de développement et les aspects juridiques du télétravail et un second rapport sur les téléservices en France. Par ailleurs, M. Gérard Théry vient de remettre au Premier ministre un rapport sur les "autoroutes de l'information".

La réflexion sur ce point progresse donc. Il en ressort que la révolution de l'an 2000 est bien celle de l'information, comparable en ampleur technique à celle des chemins de fer ou de l'électrification et qui ne manquera pas d'affecter en profondeur

l'organisation de notre société. La production de l'information, son contenu, son traitement et son acheminement constituent les enjeux d'une vaste compétition mondiale dont il est vital que notre pays ne reste pas à l'écart.

Thierry Breton dans son rapport précité évalue le marché des téléservices entre 86 et 195 milliards de francs en l'an 2005. Dans cette compétition, la question se pose du rôle à assigner à l'Etat.

Celui-ci aura sans doute un rôle à jouer dans la mise en place des infrastructures nécessaires pour véhiculer les masses considérables de données. La mise en place des "autoroutes de l'information", c'est à dire d'un réseau de télécommunications par fibres optique, disposant d'une capacité de transmission quasi-illimitée, nécessite des moyens financiers considérables que l'on peut chiffrer entre 150 et 200 milliards de francs sur vingt ans.

Par ailleurs, l'Etat pourrait jouer un rôle moteur dans l'utilisation des téléservices. Il existe en effet, un nombre considérable de tâches assurées par des agents de la fonction publique qui pourraient être aussi bien effectuées par télétravail. C'est le cas notamment de toutes les tâches de saisie des données relatives à la production de documents administratifs comme les cartes grises, les permis de conduire ou les cartes d'identité. Le recours par l'Etat aux téléservices aurait en outre des répercussions importantes en termes d'aménagement du territoire, de réduction des frais de déplacement et des coûts d'équipement. L'Etat se doit en la matière de montrer l'exemple aux entreprises du secteur concurrentiel.

Enfin, l'Etat a également un rôle à jouer dans la production des informations et notamment dans les domaines de l'éducation et de la médecine. L'enseignement à distance représente de ce point de vue un formidable enjeu à relever. D'immenses gisements d'information ne sont aujourd'hui exploités que par quelques personnes. La simple mise à disposition du plus grand nombre des ouvrages des bibliothèques nationales et universitaires constituerait un facteur de progrès social considérable.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur souhaite rendre hommage au Gouvernement actuel pour avoir su entreprendre, en temps utiles, un effort significatif de réflexion sur ces questions et l'encourager dans sa volonté de passer maintenant à une phase plus opérationnelle.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE
II. SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE
(SGDN)

Rapporteur Spécial : M. Louis PERREIN

I - PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits demandés pour 1995 s'élèvent à 227,185 millions de francs, en hausse de 8,78 % par rapport aux crédits votés pour 1994 qui étaient de 208,843 millions de francs.

Cette dotation retrouve ainsi dans le projet de budget pour 1995, un niveau à peine supérieur en francs courants à celui qu'elle atteignait dans le budget voté pour 1993 (c'est-à-dire 226,26 millions de francs).

Les autorisations de programme prévues pour 1995 s'élèvent à 68,790 millions de francs, en augmentation de 25 % par rapport à celles votées pour 1994, lesquelles, à l'inverse, avaient connu une baisse de respectivement 25 % et 26 % dans les budgets votés pour 1994 et 1993.

A. PRESENTATION PAR TITRE

L'évolution des crédits du SGDN est donnée dans le tableau ci-dessous :

Présentation par titre

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994 L.F.I. (A)	Crédits demandés pour 1995 (B)	Evolution en %
Dépenses ordinaires :			
Titre III : moyens des services . . .	153,84	158,39	+ 2,95
Dépenses en capital :			
Titre V : investissements exécutés par l'Etat - CP	55,00	68,79	+ 25,07
Total DO + CP	208,84	227,18	+ 8,78
Autorisations de programme :			
Titre V	55,00	68,79	+ 25,07

1. Les dépenses ordinaires sont en légère progression, dans des proportions équivalent à une quasi stagnation en francs courants

Inscrites à hauteur de 158,39 millions de francs dans le projet de budget pour 1995, les dépenses ordinaires augmentent de 2,96 % par rapport aux crédits pour 1994.

Cette progression très limitée traduit notamment la réalisation **d'économies sur les crédits de fonctionnement**, sur la base d'une révision des services votés.

Les principaux postes en diminution sont notamment :

- les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, en régression de - 4,91 %.

- les moyens de fonctionnement des services, notamment ceux de l'IHEDN (- 11,68 %) et du CTG (- 12,04 %) ;

- les dépenses de recensement, de statistiques, de formation et d'information du programme civil de défense (- 11,68 %) ;

La suppression de 8 emplois, soit une réduction de 1,5 % des effectifs de 1994, se traduit par une baisse de - 2,49 % des charges sociales dues pour le personnel en activité et en retraite.

Le chapitre 31-01 concernant la rémunération des personnels progresse toutefois faiblement (de 1,98 %) du fait de l'incidence de la nouvelle bonification indiciaire, dont les crédits augmentent de 23,76 %.

2. Les dépenses en capital connaissent une progression marquée

Les crédits de paiement demandés pour 1995 atteignent 68,790 millions de francs et les autorisations de programme 68,750 millions de francs également, en augmentation, dans l'un et l'autre cas, de 25,07 % par rapport au budget voté de 1994.

Cette évolution recouvre une forte augmentation des crédits destinés au programme civil de défense, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement.

B. PRESENTATION PAR ACTION

Les dotations respectives des trois actions que comporte le fascicule budgétaire du Secrétariat général de la Défense nationale sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

Présentation par action

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1994		Crédits demandés pour 1995		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
SGDN	10,70	156,21	8,00	161,03	- 25	+ 3
IHEDN	---	6,06	---	5,52	---	- 8,68
Programme civil de défense	44,30	46,58	60,79	60,63	+ 37,22	+ 30,16
Total	55,00	208,85	68,79	227,18	+ 25	+ 8,78

1. L'action "Secrétariat général de la Défense nationale"

Les crédits regroupés sous l'action "Secrétariat général de la Défense nationale" s'élèvent à 161,028 millions de francs, en hausse de 3 % par rapport à 1994.

a) L'évolution des dépenses ordinaires recouvre :

- des mesures d'économies, pour un montant de 1,2 million de francs, principalement au moyen de la suppression de 8 emplois ;

- le calcul au plus juste de certains postes tels que les crédits de fonctionnement et de matériel qui subissent une réduction de 1,05 million de francs, les dépenses d'informatique et de télécommunication qui subissent une révision des services votés de 1,03 million de francs.

- le financement de mesures intéressant la situation des personnels, en hausse de 1,72 %, parmi lesquelles :

- l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1994, la cinquième et la sixième tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, ainsi que des provisions pour hausses de rémunérations ;

- une dotation de 5,00 millions de francs affectée à la création et à la mise en place d'un centre de traduction.

b) Les dépenses en capital du SGDN, pour un montant de 8,00 millions de francs d'autorisations de programme et de 10,00 millions de francs de crédits de paiement, doivent permettre d'assurer le renouvellement et la modernisation des stations extérieures ainsi que celui des moyens télégraphiques et de chiffrement du centre de transmissions gouvernementales.

2. L'action "Institut des hautes études de la défense nationale"

Les crédits affectés à l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), constitués exclusivement de dépenses ordinaires, s'élèvent à 5,52 millions de francs, en diminution de 8,68 % par rapport au budget voté de 1994.

Si l'on fait abstraction de la majoration exceptionnelle de 900.000 francs intervenue l'an dernier à la demande de la commission des Finances du Sénat, les moyens de fonctionnement de l'IHEDN subissent une réduction de - 585.045 francs.

Cette baisse des crédits tient compte du transfert de 800.000 francs, contribution du budget du ministère de la Défense aux dépenses de fonctionnement de l'IHEDN. Cette dotation est transférée à titre définitif à compter de 1995.

3. L'action "Programme civil de défense"

Les crédits demandés pour 1995 au titre du programme civil de défense s'élèvent à 60,628 millions de francs, en augmentation de 48 % par rapport à 1994, ce qui permet de rattraper les baisses sévères de ces crédits au cours des deux années précédentes, sans toutefois atteindre les niveaux qui avaient été prévus dans le cadre de la programmation quinquennale du programme civil de défense.

Toute l'augmentation des dotations affectées au programme civil de défense bénéficie aux investissements réalisés par l'Etat, les moyens de fonctionnement subissant une révision des services votés de - 243.044 francs,

Les autorisations de programme, inscrites à hauteur de 60,79 millions de francs, progressent de 37,22 %, et les crédits de paiement, demandés pour un montant de 60,63 millions de francs, augmentent de 30,26 %.

**C. L'ENSEMBLE DES CREDITS AFFECTES A LA DEFENSE
NATIONALE NON MILITAIRE DE LA NATION**

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits des différents ministères concourant à la défense de la Nation, tant par les dépenses permettant d'assurer la continuité de l'action gouvernementale et le maintien de l'ordre public, que par celles concourant à la protection des populations et à la défense économique.

Dépenses concourant à la défense civile de la Nation

(en millions de francs)

Ministères	1994		1995		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Affaires étrangères	23,540	364,103	23,177	380,093	-1,50	+ 4,40
Agriculture et pêche	2,320	10,581	2,000	10,261	- 13,70	- 3,00
Coopération	---	2,760	---	4,386	---	53,70
DOM-TOM	28,000	393,143	10,750	392,582	- 61,60	- 0,10
Education nationale	---	4,146	---	4,041	---	- 2,50
Jeunesse et Sports	---	0,281	---	0,187	---	- 33,50
Equipements, transports	67,029	150,439	64,493	141,499	- 3,80	- 5,90
Economie et budget	70,700	626,800	70,700	626,800	0,00	0,00
Industrie	---	110,658	---	67,498	---	- 39,00
Intérieur	72,500	5.900,100	43,000	5.925,600	- 40,60	- 0,40
Services du Premier ministre	64,500	233,684	75,790	252,810	+ 17,50	+ 8,10
Environnement	34,100	51,856	21,000	60,305	- 38,40	16,20
Affaires sociales et santé	7,200	93,900	---	77,083	---	17,90
Total	369,889	7.942,451	310,910	7.943,145	- 15,90	0,00

L'ensemble des crédits consacrés par les divers ministères civils à la défense de la Nation s'élève en 1995 à 7.943,145 millions de francs, soit une dotation sensiblement égale à celle de 1994, ce qui équivaut à une baisse de ces crédits de 1,7 % en francs constants.

Les autorisations de programme correspondantes sont en net retrait (de - 15,9 %) par rapport à 1994.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Après deux années consécutives de réduction accentuée des dotations, les crédits du SGDN amorcent un léger redressement.

Cette présentation des crédits en augmentation ne préjuge pas d'éventuelles annulations ultérieures, comme le confirment les annulations intervenues en 1994 par arrêtés du le 30 mars puis du 29 septembre dernier.

L'évolution des crédits demandés pour le SGDN au titre de l'année 1995 traduit toutefois un effort en faveur des actions menées dans le cadre du programme civil de défense, dont le budget était en baisse notable depuis 1988.

2. En revanche, les crédits de fonctionnement, notamment ceux destinés à l'équipement informatique, sont stagnants ou même en baisse, ne permettant au mieux qu'un strict maintien des moyens du SGDN. Ces restrictions sont inquiétantes au regard des missions extrêmement importantes qui sont confiées à cette institution.

Il paraît également regrettable que les moyens de l'Institut des hautes études de défense nationale soient considérablement réduits, alors que cet organisme joue un rôle de sensibilisation, de formation et d'information de premier plan, auprès des responsables venant de tous les secteurs de l'activité économique.

III - SERVICES DU PREMIER MINISTRE

Conseil Economique et Social

Rapporteur spécial : Mme Paulette FOST

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits demandés pour 1995 au titre du Conseil économique et social s'élèvent à 164,00 millions de francs, soit une majoration de 2,44 % par rapport au budget voté de 1994 (160,09 millions de francs).

Ces crédits sont uniquement des crédits de fonctionnement, inscrits en titre III. Aussi ne comprennent-t-ils donc pas les crédits affectés à l'achèvement de la construction du nouveau bâtiment du Palais d'Iéna, inscrits pour 4,50 millions de francs au chapitre 57-01 du budget des charges communes.

Les trois chapitres qui composent le budget du Conseil économique et social évoluent comme suit :

(millions de francs)

	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Evolution en %
Chapitre 31-01 : Indemnités des membres du CES et des sections	108,46	110,24	+ 1,6 %
Chapitre 31-11 : Dépenses de personnel.....	42,88	44,06	+ 2,8 %
Chapitre 34-01 : Dépenses de matériel	8,75	9,70	+ 10,6 %
Total.....	160,09	164,00	+ 2,4 %

B. PRINCIPALES EVOLUTIONS

1. Indemnités des membres du CES et des sections (chapitre 31-01)

Les crédits demandés pour 1995 sur ce poste s'élèvent à 110,24 millions de francs.

L'augmentation de 1 783 455 francs de crédits d'indemnités des membres du CES et des sections se décompose de la manière suivante :

- ◆ l'incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1994 : + 1.337.254 francs ;

- ◆ une provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1995 : + 1.229.275 francs.

- ◆ une économie de 783.074 francs réalisée sur les frais de représentation et de déplacement des conseillers.

2. Dépenses en personnel (chapitre 31-11)

L'augmentation de 1 180 460 francs des crédits affectés aux dépenses de personnel résulte des évolutions suivantes :

Economie :

- suppression d'un emploi d'agent des services techniques : - 94 087 francs.

Moyens nouveaux :

- incidence en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1994 : + 583 138 francs ;

- application du protocole Durafour :

* cinquième tranche (mesures acquises) :

+ 66 860 francs

* sixième tranche (mesures nouvelles) :

+ 79 616 francs.

- provision destinée au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue en 1995 : + 536 742 francs ;

- nouvelle bonification indiciaire : + 8 191 francs.

La révision des services votés pesant sur les dépenses en personnels des services administratifs se traduit par la suppression d'un poste (sur les 149 agents titulaires au 1er juillet 1994.

3. Dépenses de matériel (chapitre 34-01)

Les crédits affectés aux dépenses de matériel (chapitre 34-01) progressent de 945 644 francs, évolution qui s'explique principalement par la prise en compte de l'incidence de l'extension du Palais d'Iéna sur les dépenses de fonctionnement :

Economie :

- suppression des crédits ouverts à titre non renouvelables en 1994 : 985 000 francs ;

- ajustement des crédits d'informatique et de télématique à la baisse, *"au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement"* : 5 000 francs ;

- réduction des frais de matériel : 624 356 francs.

Moyens nouveaux :

- incidence de l'extension du Palais d'Iéna sur les dépenses de fonctionnement courant du Conseil : + 2 560 000 francs.

4. Moyens complémentaires

Afin de permettre l'achèvement des travaux de rénovation et d'extension du Palais d'Iéna, ainsi que l'équipement mobilier des nouveaux locaux, un crédit de 4,5 millions de francs d'autorisations de programme et de crédits de paiement est inscrit au chapitre 57-01 du budget des charges communes, complétant les 56 millions de francs de crédits de paiement inscrits au budget pour 1994.

Cette dotation prend en compte l'achèvement et l'aménagement de la troisième aile du Palais d'Iéna, ainsi que les travaux de restructuration des deux autres ailes du bâtiment, dont la rénovation se prolongera jusqu'au premier trimestre 1995.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Au cours de l'année 1993, le Conseil Economique et Social a adopté **23 avis et 5 études**. Sur cet ensemble, dix avis ont été adoptés sur demande du Gouvernement, notamment sur les projets de loi d'orientation quinquennale de redressement des finances publiques, ainsi que sur le projet de loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Au premier semestre 1994, le Conseil Economique et Social a émis **17 avis et publié 5 études**. Parmi les 6 avis adoptés sur saisine du Gouvernement, figure notamment celui portant sur le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.

L'analyse de ces travaux au cours de l'année 1993 et du premier semestre 1994 confirme la tendance, observée l'année précédente, au développement des études réalisées par le Conseil sur auto-saisine (dix études au premier semestre 1994, onze au cours de l'année 1993).

Durant la mandature qui vient de s'achever, le Conseil économique et social a adopté au total **112 avis et études**. Il a ainsi apporté une contribution précieuse à l'élaboration de textes gouvernementaux et notamment de projets de loi adoptés sur cette période.

Le Conseil économique et social a également mis en oeuvre des travaux d'évaluation que le Gouvernement lui a confiés et qui s'appuient sur des études financées par le Fonds national du Développement de l'Evaluation, inscrit sur les crédits du Plan. Ce Fonds subit toutefois, dans le présent projet de loi de finances, des restrictions importantes de ses crédits.

Le Conseil économique et social, depuis 1992, notamment grâce à l'intervention de votre commission des finances, a engagé des actions destinées à mieux faire connaître ses travaux, en particulier par l'organisation systématique de conférences de presse après l'adoption d'avis, de rapports ou d'études, ainsi que par une considérable amélioration de la diffusion et de la présentation de ses parutions.

La politique d'ouverture du Conseil économique et social sur l'extérieur s'est également développée sur le plan des relations internationales. Tout en poursuivant les bonnes relations entretenues avec les institutions voisines des autres pays, notamment au sein de la l'Union Européenne, le Conseil économique et social a noué des contacts avec des pays qui, dans le cadre de leur évolution institutionnelle actuelle, souhaitent se doter d'une assemblée consultative.

B. UN BUDGET STABLE

Les crédits demandés pour le Conseil économique et social dans le projet de loi de finances pour 1995 progressent de 2,44 % par rapport aux crédits votés pour 1994, ce qui correspond à une légère progression en francs constants.

Cette évolution recouvre une stabilité en francs constants des crédits destinés à financer les indemnités des membres du Conseil économique et social et des sections (+ 1,6 %), et une légère croissance des crédits consacrés aux dépenses en personnel.

Cette progression est due principalement à la poursuite de l'application du protocole Durafour de rénovation de la grille de la Fonction publique, ainsi qu'au financement de la revalorisation des rémunérations publiques prévue pour 1995.

L'effort du Conseil économique et social dans sa contribution à la maîtrise des dépenses de l'Etat en matière de frais de représentation et de fonctionnement. doit être souligné.

L'essentiel de la progression des crédits inscrits au budget du CES pour 1995 provient de la prise en compte de l'incidence de l'achèvement des travaux d'extension du Palais d'Iéna, prévue pour la fin de 1994 sur les dépenses de fonctionnement. Il s'agit notamment des frais d'installation dans les nouveaux bureaux, qui devrait avoir lieu au début de 1995.

C. CONCLUSION

Votre rapporteur se félicite de l'achèvement de l'opération de restructuration du Palais d'Iéna, dont l'extension améliorera les conditions de travail des conseillers et du personnel.

Toutefois, votre rapporteur souhaite vivement que les restrictions budgétaires que traduit le présent projet de budget sur certains postes n'entravent pas la politique d'ouverture du Conseil économique et social tant sur le plan des relations internationales que sur celui de la diffusion de ses remarquables travaux.

SERVICES DU PREMIER MINISTRE**IV - PLAN****Rapporteur spécial : Michel MOREIGNE****I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS**

Les crédits demandés pour 1995, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, s'élèvent à 164 millions de francs, en diminution de 1,7 % par rapport aux crédits votés de 1994. Toutefois, par rapport aux crédits réellement disponibles en 1994, après les annulations de 3,68 millions de francs, intervenues au titre de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, le budget du plan est stable, en francs courants, avec une légère augmentation de 0,5 %.

Quant aux autorisations de programme, prévues pour 1995, elles progressent de 42,8 % par rapport aux attributions votées pour 1994.

Le tableau ci-dessous présente, par titre, les principales évolutions comparées :

(en millions de francs)

Nature des crédits	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	107,06	107,94	+ 0,8
Titre IV - Interventions publiques.....	51,25	50,64	- 1,2
Total	158,31	158,58	+ 0,17
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (CP)	8,5	5,39	- 3,7
Total DO + CP	166,81	163,97	- 1,7
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (AP)	3,5	5,0	+ 42,8

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires, qui constituent la quasi-totalité du budget du plan, sont stables, en francs courants, puisqu'elles s'élèvent à 158,6 millions de francs au lieu de 158,31 millions de francs en 1994. Par rapport aux crédits finalement attribués pour 1994, il est constaté une augmentation de 2,3 %.

Les crédits du titre III, qui représentent 68 % des dépenses ordinaires, s'élèvent pour 1995, à 108 millions de francs en augmentation de 0,8 %. Par rapport aux crédits disponibles pour 1994, la progression ressort à 3,4 %.

Ce résultat est la conséquence de deux mouvements en sens contraire :

- d'une part, une diminution de 5 millions de francs environ des charges de personnel (- 7 %) liée principalement à la substitution du Conseil supérieur de l'Emploi, des Revenus et des Coûts (CSERC) au Centre d'Etudes des Revenus et des Coûts (CERC), entraînant une réduction des effectifs (13 emplois), qui a eu pour conséquence une économie budgétaire de 5,4 millions de francs et un transfert d'une autre partie du personnel à l'INSEE (17 chargés de mission), assortie du transfert à cet organisme des crédits correspondants soit 6,2 millions de francs.

- et d'autre part, une progression de 6 millions de francs des crédits de matériel et fonctionnement des services avec 40,7 millions de francs, soit + 17,2 %. Compte tenu des annulations de crédit intervenues en cours d'année l'augmentation s'élève à 27 %.

Les crédits du titre IV, principalement consacrés aux subventions à divers organismes (CEPREMAP, CREDOC, IRES et OFCE)¹, constituent la deuxième masse de ce budget avec 31 % du total. Pour 1995, ils atteignent 50,64 millions de francs soit une réduction de 1,2 % par rapport aux crédits votés initialement pour 1993. En réalité, il s'agit d'une quasi reconduction par rapport aux crédits réellement disponibles en 1994.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les seules dépenses en capital inscrites au budget du plan sont les crédits du titre VI, destinés à la recherche en socio-économie.

Pour 1995, ces dépenses, qui s'élèvent à 5,39 millions de francs, enregistrent une diminution de 37 % par rapport à 1994, après avoir progressé, il est vrai, de 51,8 % entre 1993 et 1994. La situation inverse est constatée pour les autorisations de programme qui atteignent 5 millions de francs après 3,5 millions de francs en 1994.

C. PRESENTATION PAR ACTION

Le budget du plan comprend quatre actions : le plan, le conseil supérieur de l'emploi des revenus et des coûts (CSERC), la recherche et, enfin, l'évaluation des politiques publiques, apparue en 1991.

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.

Le tableau ci-après indique les dotations demandées pour chacune de ces actions en 1995 ainsi que leur évolution par rapport aux crédits votés pour 1994.

Actions	Crédits votés pour 1994	Crédits demandés pour 1995	Évolution en %
Plan	82,400	83,060	+ 0,8
CSERC	17,935	7,462	- 58,4
Recherche	59,680	57,315	- 4,0
Evaluation	6,795	16,137	+ 137,5
TOTAL	166,810	163,974	- 1,7

1. Le Plan

Les crédits consacrés à cette action, qui s'élèvent à 83 millions de francs, ne progressent que de 0,8 %.

Si la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat a réduit à hauteur de 3,8 millions de francs ces crédits, les moyens de fonctionnement sont abondés de 1,3 millions de francs, pour permettre la mise en place de la commission française du développement durable. Divers ajustements aux besoins permettent toutefois la quasi-reconduction des crédits votés pour 1994.

2. Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)

La substitution du CSERC au CERC² entraîne une diminution des crédits alloués au nouvel organisme de 10,5 millions de francs. Les crédits attribués pour les vacances et les études qui progressent de 1,2 million de francs.

² Décret 94-414 du 25 mai 1994 pris en application de l'article 78 de la loi quinquennale sur l'Emploi

3. La recherche

L'action Recherche, avec 57,3 millions de francs, subit globalement une diminution de ses crédits de 4 %. Toutefois, les dépenses ordinaires connaissent une reconduction de leurs crédits (+ 1,5 %).

C'est donc la forte baisse des crédits de paiement destinés au financement de la recherche en socio-économie (- 3,11 millions de francs) qui explique, à elle seule la diminution de l'action Recherche.

4. L'évaluation des politiques publiques

L'évolution de ces crédits traduit la montée en puissance de la procédure d'évaluation des contrats de plan Etat-régions dont le financement bénéficie de 12,5 millions de francs. En contrepartie, ces mêmes moyens sont réduits de 3,4 millions de francs au titre du Fonds national de développement de l'évaluation en régularisation du solde accumulé sur plusieurs exercices.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. La restructuration des crédits du Plan

Pour 1995, le budget du Plan est présenté en diminution pour la quatrième année consécutive. Si cette baisse des crédits résulte, pour partie, de la contribution du Plan à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, sa cause principale réside dans la suppression du CERC qui a eu pour conséquence de réduire sensiblement les crédits afférents aux rémunérations du personnel.

Votre rapporteur a, toutefois, la satisfaction de constater que les dotations pour l'évaluation des politiques publiques progressent nettement en prévision de la mise en place de la procédure d'évaluation des contrats de plan Etat-régions de la troisième génération (1994-1998).

Cette démarche a été, en effet, annoncée par le gouvernement comme un élément essentiel de la contractualisation régionale.

A cet égard, il convient de souligner que le bilan des contrats de plan Etat-régions de la deuxième génération (1989-1993) n'est pas encore dressé, ce travail n'ayant été entamé que récemment.

2. Vers la fin de "la planification à la française" ?

Le XI^e plan (1993-1997) est resté au stade de la préparation et n'a pas fait l'objet du vote d'une loi de plan par le Parlement. Le Gouvernement a, en effet, jugé préférable de recourir à des lois quinquennales spécialisées par domaine (finances publiques, emploi, aménagement du territoire, justice, police) et de privilégier la planification régionale.

Le Premier ministre a demandé en décembre 1993 un rapport sur "l'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française" à M. Jean de Gaulle, député de Paris. Le Conseil économique et social a proposé, le premier, une relance et un renouveau de la planification indicative en France, dans une étude de M. Claude Cambus rendue publique le 24 mai 1994.

Le rapport de M. de Gaulle, remis à M. Edouard Balladur le 6 juillet 1994, formule 20 propositions pour une planification renouvelée et suggère le maintien d'une loi de plan mais qui ne serait plus soumise systématiquement au rythme quinquennal. Il propose également d'associer les parlementaires et les membres du Conseil économique et social aux divers travaux du Plan ainsi que la publication régulière d'un document sur les "grands défis de la Nation et les problèmes de notre société" qui serait présenté au Parlement.

TRAVAIL, EMPLOI, FORMATION PROFESSIONNELLE

Rapporteur spécial : M. Emmanuel HAMEL.

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

La priorité donnée à l'emploi dans le budget de 1995 se traduit par une progression de + 8,2 % des crédits du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle (1). Si l'on y ajoute les dotations du budget des charges communes destinées à la politique de l'emploi (25 milliards de francs), les crédits consacrés à cette politique augmentent au total de + 11,1 %, soit 114,45 milliards de francs.

Evolution des crédits

(budget du travail et mesures pour l'emploi du budget des charges communes)

(en millions de francs)	1994 budget voté	1995 LFI	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	7 794,319	8 172,840	+ 4,8
Titre IV - Interventions publiques	74 376,491	80 725,391	+ 7,9
Total dépenses ordinaires	82 170,810	88 898,231	+ 8,2
Chapitre 44-75 du budget des charges communes <i>(Exonérations de charges sociales, UNEDIC, aide au premier emploi des jeunes...)</i>	20 400	25 055	+ 22,8
Titre IV y compris chapitre 44-75 du budget des charges communes	94 776,49	105 780,39	+ 11,6
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	50,600	75,842	+ 49,9
Titre VI - Subventions d'investissements accordées par l'Etat	384,757	423,780	+ 10,1
Total crédits de paiement	435,357	499,622	+ 14,8
Total DO + CP	82 606,167	89 397,853	+ 8,2
Total général y compris budget des charges communes	103 006,16	114 452,85	+ 11,1
Titre V - AP	71,45	66,492	- 6,9
Titre VI - AP	510	528,070	+ 3,5
Total des autorisations de programme	581,45	594,562	+ 2,25

1. Cette progression ne tient pas compte des mesures d'urgence décidées en juillet 1993 et dont l'effet s'est largement prolongé en 1994, à hauteur de 5.803 millions de francs.

Le budget du travail est constitué, à plus de 90 %, de crédits d'intervention destinés aux mesures de la politique de l'emploi, à un peu moins de 10 % au fonctionnement du service public de l'emploi.

A. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Les moyens de fonctionnement du service public de l'emploi (services du ministère et Agence nationale pour l'emploi) progressent de 4,8 % pour s'établir à 8,173 milliards de francs.

1. La fusion des directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle

Alors que les effectifs du ministère sont stabilisés, la fusion des échelons régionaux du ministère (travail-emploi et formation professionnelle) génère une très légère économie sur les dépenses de personnel (0,6 million de francs) tandis que 11 millions de francs supplémentaires doivent permettre d'accomplir la première tranche d'un regroupement immobilier des services régionaux échelonné sur 3 ans.

2. Le deuxième contrat de progrès de l'agence nationale pour l'emploi

La subvention à l'Agence nationale pour l'emploi augmente de 5,2 % et atteint **5,270 milliards de francs**. Plus d'un tiers de ces 308 millions de francs sont consacrés au **deuxième contrat de progrès** conclu le 5 juillet 1994 entre l'Agence et l'Etat pour une durée de 4 ans, dont 86,3 millions de francs à la création de 306 emplois (*2 055 emplois ont été créés à l'ANPE sur subvention entre 1989 et 1993, et le nombre total de postes est de 15.298*).

B. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

En 1995, ce sont **80,7 milliards de francs** qui sont consacrés à la politique de l'emploi, **105,78 milliards de francs** si l'on y ajoute les crédits pour l'emploi du budget des charges communes.

Ces crédits se répartissent entre quatre grandes catégories d'actions : formation professionnelle, aide à l'emploi, aide au reclassement, allocations.

Certaines mesures ont un caractère mixte -ainsi les contrats de qualification, à la lisière de la formation et de l'emploi, ou bien le chômage partiel, entre aide au reclassement et allocation-, qui est le propre d'une politique progressivement diversifiée et

sédimentée. Toutefois, il est possible de répartir ces mesures selon leur dominante, de la manière suivante :

**Les quatre actions du budget du travail en 1995
(y compris les crédits pour l'emploi du budget des charges communes)**

Action et % des crédits	Définition
Formation professionnelle 30 % des crédits	Dotation de décentralisation aux régions Formation des jeunes Apprentissage Programme national Congé individuel de formation Contrats de qualification AFPA Allocation formation reclassement Programme chômeurs de longue durée (hors contrats de retour à l'emploi)
Aide à l'emploi 41 % des crédits	CES Contrats de retour à l'emploi Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise Actions de promotion de l'emploi Fonds partenarial Travail des handicapés Exonération des cotisations d'allocations familiales
Reclassement 16 % des crédits	Convention sociale sidérurgie Préretraites FNE Préretraites progressives Conventions de conversion Dotation de restructuration Chômage partiel Temps réduit indemnisé de longue durée
Allocations 13 % des crédits	Participation à l'association pour la gestion de la structure financière (coût de l'abaissement de la retraite à 60 ans) Fonds de solidarité Subvention à l'UNEDIC

Le budget de 1995 confirme l'effort de formation professionnelle, amplifie considérablement les aides à l'emploi, enregistre une baisse légère des mesures de reclassement et une nette diminution des dépenses d'allocations.

1. La formation professionnelle

En 1995, les crédits de la formation professionnelle atteignent **32,034 milliards de francs**, en progression de **2,8 %**.

a) La formation des jeunes

a1) La décentralisation de la formation des jeunes.

La traduction budgétaire de la décentralisation de la formation des jeunes en 1995 est double :

- les crédits consacrés à la formation qualifiante **décentralisés depuis le 1er juillet 1994** sont intégrés à la dotation de décentralisation, sur la base des dépenses précédemment exposées par l'Etat actualisées selon la hausse des prix, soit **1 684,64 millions de francs** ;

- les crédits de formation préqualifiante qui seront décentralisés par voie de convention avec les régions sont répartis en actions "décentralisables", à hauteur de **2 699 millions de francs** (1), et actions restant de la compétence de l'Etat soit : les dépenses d'accompagnement : 401 millions de francs, le réseau d'accueil : 330,4 millions de francs, certains programmes spécifiques (DOM, détenus) : 314 millions de francs.

a2) L'apprentissage

En 1995, les dépenses consacrées par l'Etat à l'apprentissage progressent de plus de 8 % (hors mesures d'urgence de 1993-1994) et atteignent **3 447,25 millions de francs**. Cette progression est due à l'augmentation de plus de 10 % des crédits d'exonération de charges sociales, qui s'établissent à 2 927 millions de francs, en prévision de **140 000 contrats nouveaux, soit 5 000 de plus qu'en 1994**.

a3) La formation en alternance

Le budget du travail pour 1995 comporte une dotation de compensation des exonérations de charges sociales sur les contrats de qualification qui progresse de 13,8 %, et s'établit à **3 173 millions de francs**. **Le nombre de contrats prévus est de 140 000, soit 5 000 de plus qu'en 1994**.

b) La formation professionnelle des adultes

b1) Le programme national de formation professionnelle

Conformément à la tendance observée depuis 1993, les crédits du programme national diminuent de 2 % et s'établissent à **1 967 millions de francs**.

Seule la dotation des **contrats de plan avec les régions** progresse de 18 % et atteint **320 millions de francs**.

1. Ces crédits diminuent de 539 millions de francs du fait de l'extinction du programme de préparation active à la qualification et à l'emploi programmée dès 1993.

b2) Le congé individuel de formation

Les crédits du "CIF", destinés à la formation continue des salariés, diminuent de 500 millions de francs à **50 millions de francs**, compte-tenu de l'importance des réserves financières des organismes collecteurs du "1,4 % formation".

c) La formation des demandeurs d'emploi

c1) L'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes

La **subvention de fonctionnement** de l'AFPA augmente de 0,5 % pour s'établir à **3 923 millions de francs**, du fait des économies pratiquées à hauteur de 227,65 millions de francs et des moyens supplémentaires de 246,15 millions de francs, dont 94,67 millions de francs liés à une augmentation de la commande publique, et 28 millions de francs destinés au **contrat de progrès** conclu avec l'Etat, le 7 mars 1994.

Les **rémunérations** versées aux stagiaires de l'AFPA augmentent de 1,9 % et atteignent **1 386,17 millions de francs**.

c2) L'allocation formation reclassement

L'«AFR» est un dispositif de prise en charge par l'Etat (80 %) et l'UNEDIC (20 %) du coût de la rémunération des demandeurs d'emploi indemnisés qui entreprennent une formation. En 1995, les crédits de l'AFR augmentent de 24 % et atteignent **3 478 millions de francs**. Cette **vive progression confirme la tendance observée depuis cinq ans**.

c3) Le programme pour les chômeurs de longue durée

Hors contrats de retour à l'emploi, véritable mesure d'insertion professionnelle (voir B) L'aide à l'emploi), les crédits des stages de **formation professionnelle pour les chômeurs de longue durée** augmentent de 3,5 % pour atteindre **5 788,65 millions de francs**. Le nombre de places diminue de 10 000 pour s'établir à 270 000, mais l'accent est mis sur les stages d'accès à l'entreprise (+ 10 000), qui sont des stages d'adaptation précédant l'embauche et sont proches d'une véritable aide à l'emploi.

2. L'aide à l'emploi

En 1995, l'accent est fortement mis sur les crédits d'aide à l'emploi qui progressent de 42,9 % et atteignent **43 milliards de francs**.

Cette progression est largement due à la poursuite de l'allègement des cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires, financée par le budget des charges communes.

L'aide à l'emploi de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	%
Contrats emploi solidarité	11.012,000	12.472,000	+ 13,2
Contrats de retour à l'emploi	2.780,000	3.267,350	+ 17,5
Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	1.608,4	1.981,280	+ 23,2
Promotion de l'emploi (déconcentrée)	320,000	150,620	- 46,0
Insertion par l'économie	280,000	312,800	+ 11,7
Fonds partenarial		150,000	
Travail des handicapés	4.305,334	4.651,547	+ 8,0
Exonération de cotisations d'allocations familiales (Charges communes)	9.000,000	17.500,000	+ 94
Exonérations DOM (Charges communes)	-	610,000	-
Aide au premier emploi des jeunes (Charges communes)	-	1.645,000	-
ExoJeune (Charges communes)	800,000	300,000	- 62,5
TOTAL	30.105,734	43.040,697	42,9

a) Les contrats emploi solidarité

En 1995, les CES mobilisent **12,472 milliards de francs**, en progression de 13,2 % : 11,822 milliards de francs correspondent au financement de **650 000 CES**, même nombre qu'en 1994; 650 millions de francs permettent de financer **20 000 emplois consolidés** (contrats de travail conclus à l'issue d'un CES).

b) Les mesures en faveur des chômeurs de longue durée.

Le contrat de retour à l'emploi sont de **véritables contrats de travail**, destinés aux chômeurs les plus défavorisés. Les crédits d'exonérations de charges sociales sur ces contrats augmentent de 46,4 % pour atteindre **3 177,85 millions de francs**, le nombre de "C.R.E." attendu étant de 160 000 (140 000 en 1994).

c) L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises

La progression des crédits de l'"ACCRES" qui atteignent **1 693,28 millions de francs** (soit + 16,7 %) s'explique par un nombre de bénéficiaires attendu de 61 000 au lieu de 45 000. Conformément aux dispositions de la loi quinquennale, l'aide est dorénavant forfaitaire (32 000 francs en 1994) et ouverte aux chômeurs **non indemnisés** de plus de 6 mois.

d) Les actions de promotion de l'emploi

La dotation déconcentrée est ramenée de 320 millions de francs à **150,6 millions de francs**, mais 140 millions de francs correspondant au fonds départemental d'insertion des jeunes sont désormais rattachés à l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

• Les crédits de l'insertion par l'économie s'établissent à **312,8 millions de francs (+ 11,7 %)**, permettant de financer 569 postes supplémentaires en entreprises d'insertion.

• Enfin, **150 millions de francs** sont inscrits au fonds partenarial, créé par la loi quinquennale pour financer des actions d'insertion par voie de contrat avec les collectivités locales.

e) Le travail des handicapés

Les crédits d'aide au travail des handicapés progressent de 8 % et atteignent **4 651,647 millions de francs**.

La subvention aux ateliers protégés augmente de 10,5 millions de francs, correspondant à 500 places nouvelles. La dotation déconcentrée progresse de 10 millions de francs pour permettre l'extension des programmes départementaux d'insertion, et 5 millions de francs supplémentaires sont consacrés à 5 nouvelles équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel. **Enfin, la garantie de ressources mobilise 4 420,6 millions de francs (+ 7,8 %)**, correspondant, outre l'ajustement des crédits, à 2 000 places supplémentaires en centres d'aide par le travail (94 millions de francs) et à 500 places nouvelles en ateliers protégés (23,7 millions de francs).

f) Les exonérations de cotisations d'allocations familiales sur les bas salaires

La loi quinquennale sur l'emploi a établi un plan d'allègement des cotisations d'allocations familiales sur les salaires inférieurs ou égaux à 1,6 fois le SMIC.

En 1995, 2ème étape du plan d'allègement sur cinq ans, l'exonération sera de 100 % pour les salaires égaux à 1,2 fois le SMIC, et de 50 % pour les salaires compris entre 1,2 et 1,3 fois le SMIC. **17,5 milliards de francs** sont inscrits au budget des charges communes afin de financer la compensation à la Caisse nationale d'allocations familiales des exonérations accordées sur les bas salaires, dans le cadre de la loi quinquennale sur l'emploi. Ce sont 4 millions de salariés qui devraient être concernés l'an prochain.

g) L'aide au premier emploi des jeunes

Instituée le 11 avril 1994 (après le retrait du contrat d'insertion professionnelle), cette aide mobilise **1 645 millions de francs** en 1995 au budget des charges communes (1). Cette aide est de 1 000 francs par mois pendant 9 mois (elle a été portée à 2 000 francs si l'embauche est intervenue avant le 1er octobre 1994). 70.000 bénéficiaires devraient être recensés en 1994, plus de 150.000 en 1995.

h) L'aide à l'emploi dans les DOM

610 millions de francs sont inscrits au budget des charges communes pour financer les exonérations de cotisations sociales patronales dans les DOM, dans le cadre de la loi "Perben".

3. Le reclassement professionnel

En 1995, les crédits consacrés au reclassement professionnel diminuent de 0,8 % pour s'établir à 16,741 milliards de francs, du simple fait de l'extinction du dispositif d'aides au départ dans la sidérurgie.

L'aide au reclassement professionnel de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	%
Convention sociale sidérurgie	3.469,00	2.642,180	- 23,8
Allocations spéciales du FNE	9.995,00	9.995,000	0,0
Préretraites progressives	1.106,70	1.488,310	+ 34,5
Conventions de conversion	1.132,59	1.211,000	+ 6,9
Dotation déconcentrée	374,00	515,000	+ 37,7
Chômage partiel	795,00	640,000	- 19,5
Temps réduit indemnisé de longue durée		250,00	
TOTAL	16.872,29	16.741,149	- 0,8

a) La convention sociale de la sidérurgie

Aucune entrée dans le dispositif n'ayant plus lieu depuis 1991, les crédits sont en baisse continue : **2,642 milliards de francs** en 1995 soit - 24 %.

b) Les allocations spéciales du FNE

Les préretraites du FNE destinées aux salariés licenciés âgés de 57 ans au moins mobilisent plus de 60 % des crédits de reclassement, soit

1. Par ailleurs, 300 millions de francs sont consacrés au solde des dépenses de l'«exo-jeunes», exonération de charges pour l'emploi des jeunes non qualifiés, supprimée à la fin de l'année 1993.

9,995 milliards de francs, montant identique à celui de 1994. Le nombre d'entrées prévu est de 40 000 au lieu de 50 000 cette année (amélioration de la situation économique, âge des bénéficiaires relevé de un an), mais le nombre de sorties du dispositif devrait être très faible.

c) Les contrats solidarité "préretraites progressives"

La circulaire du 7 juin 1994 sur les plans sociaux met l'accent sur les "préretraites progressives". Ce dispositif permet aux salariés de plus de 55 ans, s'ils le souhaitent, de transformer leur emploi à temps plein en emploi à mi-temps. Les salariés perçoivent alors, outre leur salaire à mi-temps, une allocation de préretraite progressive prise en charge par l'Etat. En 1995, les crédits de la préretraite progressive progressent de 34,5 % et atteignent **1,488 milliard de francs**, pour 23 000 bénéficiaires attendus -au lieu de 18 000 en 1994.

d) Les conventions de conversion

Ces conventions, d'une durée de 6 mois, permettent un reclassement à l'aide d'un bilan professionnel et d'actions de formation. Une allocation est financée par l'entreprise et l'UNEDIC, les aides au reclassement sont financées par l'entreprise et l'Etat. En 1995, les crédits progressent de 6,9 % et atteignent **1,211 milliards de francs**, pour un nombre de bénéficiaires prévu de 150 000 au lieu de 130 000.

e) La dotation déconcentrée

La dotation globale de restructuration permet aux directeurs départementaux du travail et de l'emploi de disposer d'une plus grande latitude dans le choix des moyens d'accompagnement des plans sociaux. La dotation augmente en 1995 de 37,7 % et atteint **515 millions de francs**.

f) L'aide au chômage partiel

En 1995, les crédits de l'allocation de chômage partiel diminuent de 20 % pour s'établir à **640 millions de francs**, en rupture avec la tendance observée depuis plusieurs années.

En effet, l'institution du **temps réduit indemnisé de longue durée**, prévu dans la loi quinquennale, pour lequel **250 millions de francs** sont inscrits dans le budget de 1995, devrait entamer quelque peu le recours au chômage partiel.

4. Les allocations

En 1995, les dépenses d'allocations s'établissent à **13 222,45 millions de francs**, en diminution de 21 %, en raison de la diminution de moitié de la subvention versée à l'UNEDIC en 1995.

Les dépenses d'allocations de 1994 à 1995

(en millions de francs)

	1994	1995	%
ASF (coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans)		1.617,45	
Fonds de solidarité (chômeurs non indemnisés par l'assurance chômage)	6.730	6.605,00	- 1,9
Subvention à l'UNEDIC (Charges communes)	10.000	5.000,00	- 50,0
TOTAL	16.730	13.222,45	-21,0

a) L'ASF

La participation de l'Etat à l'Association pour la gestion de la structure financière, (ASF), structure créée en 1983 pour financer les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, s'établit en 1995 à **1,617 milliard de francs**. Cette participation résulte de l'accord du 30 décembre 1993 entre l'Etat et les partenaires sociaux, conclu pour trois ans.

En 1993, le versement était de 1,250 milliards de francs ; en 1994, aucun accord financier n'ayant pu être signé, c'est un versement imputé sur le budget des charges communes qui devrait être effectué à hauteur d'environ 1,5 milliard de francs.

b) Le fonds de solidarité

Le fonds de solidarité finance l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (ainsi que l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes au chômage, supprimée au 1er janvier 1992, mais donnant lieu à un nombre d'allocataires résiduel stable à 29 850 en moyenne).

Pour 1995, la dotation du fonds de solidarité diminue de 6,730 à 6,605 milliards de francs, alors que le **besoin de financement** du fonds passe de 12,163 milliards à 13,121 milliards de francs, conformément à l'allongement constaté de la durée moyenne du chômage qui augmente d'un mois en un an pour atteindre 378 jours. En effet, **les ressources du fonds** provenant de la contribution de solidarité des fonctionnaires **progressent** de 6,163 à 6,516 milliards de francs.

c) La subvention à l'UNEDIC

En 1995, les crédits de subvention à l'UNEDIC passent de 10 milliards de francs à **5 milliards de francs**.

Le protocole du 22 juillet 1993 prévoit un apport annuel de l'Etat à hauteur d'un tiers du déficit cumulé du régime de l'UNEDIC, soit 10 milliards de francs par an pendant 10 ans. Toutefois, la situation de l'UNEDIC devrait dégager

un excédent de l'ordre de 8 milliards de francs et de 10 milliards de francs en 1995 (après un déficit de 9,96 milliards de francs en 1994).

Dès lors, dans le cadre d'un avenant à la convention financière de 1993, conclu en septembre 1994 avec les partenaires sociaux, l'Etat se réserve la possibilité de verser seulement 50 % de sa subvention annuelle pour 1995, ce qui porte les crédits du budget de 1995 à **5 milliards de francs** au lieu de 10 milliards de francs.

*
* *

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1) *Votre rapporteur souhaite souligner les efforts menés en faveur du service public de l'emploi, à travers la fusion tout à fait rationnelle des services régionaux, mais aussi et surtout grâce à la méthode des contrats de progrès.*

C'est ainsi que l'Agence nationale pour l'emploi a pu notablement améliorer ses prestations entre 1989 et 1993 -en particulier son activité auprès des entreprises- et poursuit son effort dans le cadre d'un deuxième contrat conclu en juillet 1994.

Mais votre rapporteur accueille avec une satisfaction plus grande encore les débuts de la réforme de l'AFPA, là encore dans le cadre d'un contrat conclu avec l'Etat en mars dernier. Cette réforme s'accompagne en 1995 de mesures d'économies fort opportunes dans lesquelles il faut voir le signe de la détermination de l'Etat à imposer d'indispensables normes de productivité.

2) *Selon votre rapporteur, la décentralisation de la formation des jeunes s'effectue dans des conditions qui paraissent satisfaisantes, mais pourrait se heurter au problème de la formation des jeunes les plus défavorisés, pour lesquels aucune mesure spécifique ne figure plus au budget de l'Etat depuis l'extinction du programme "PAQUE" -préparation active à la qualification et à l'emploi- dont le coût moyen a atteint, entre 1992 et 1994, 60.000 francs par jeune pour une seule préparation à la formation.*

Par ailleurs, la décentralisation donne lieu à des partages de compétences parfois subtils : ainsi la rémunération des 400 coordonnateurs chargés d'organiser les parcours de formation des jeunes reste financée par l'Etat, contrairement à la prise en charge des 3.000 correspondants chargés du suivi de ce parcours. Il faut souligner à cet égard que les crédits du réseau d'accueil (missions locales et PAIO) ne semblent pas devoir être décentralisés, même si les régions sont amenées à exercer, selon la loi quinquennale, une compétence en matière de formation professionnelle sur ce réseau.

3) *Votre rapporteur estime que le maintien en 1995 des grands dispositifs de la politique de l'emploi se justifie par l'évolution toujours préoccupante du marché du travail. L'ampleur de l'action menée dans ce domaine apparaît*

clairement si l'on rappelle qu'en 1993, ce sont 2,2 millions de personnes qui ont été concernées par la politique de l'emploi.

Se pose un problème d'efficacité : ainsi, peut-on améliorer les performances du crédit formation pour les jeunes, car seuls 42 % d'entre eux avaient trouvé un emploi en 1993, six mois après la sortie de ce dispositif? Peut-on rendre plus formateurs les contrats emploi solidarité, dont le renouvellement paraît être la principale perspective d'insertion pour ses bénéficiaires ?

4) Enfin, votre rapporteur considère que le budget de l'Emploi pour 1995 traduit fidèlement les engagements de la loi quinquennale : ainsi les entreprises se voient proposer une possibilité d'aménager un temps de travail réduit afin d'éviter les licenciements, ce qui constitue un tournant dans la politique de l'emploi.

Mais aussi, ces mêmes entreprises sont incitées à recruter des travailleurs peu qualifiés grâce à l'allégement des cotisations d'allocations familiales. En 1998, c'est plus de la moitié des salariés du secteur privé dont les employeurs devraient être concernés par cette mesure, pour un coût budgétaire de l'ordre de 30 milliards de francs.

A ressources fiscales inchangées, le gouvernement a été au bout de ce qu'il pouvait proposer en ce domaine et un bilan devrait être établi dès que possible de l'effet sur l'emploi de cet abaissement des charges.

Votre rapporteur rappelle à ce sujet que l'article 2 de la loi quinquennale sur l'emploi prévoit la présentation au Parlement avant le 31 décembre 1994, d'un rapport sur les conséquences que pourrait avoir une modification de l'assiette des contributions pesant sur l'entreprise (construction, transports, apprentissage, formation, taxe professionnelle,...).

B. BUDGETS ANNEXES

AVIATION CIVILE

Rapporteur spécial : M. Ernest CARTIGNY

TABLEAU N° 1

Budget de l'Aviation civile en 1995 - Tableau récapitulatif

(en millions de francs - chiffres arrondis)

Recettes				Dépenses			
Recettes	Montant 1994	Montant 1995	Variation 1995/1994	Dépenses	Montant 1994	Montant 1995	Variation 1995/1994
Recettes de fonctionnement	5.981	6.110,6	+ 2,2 %	D'exploitation (DO)*	5.284,5	5.530,9	+ 4,7 %
Subvention de l'Etat	265	260	- 1,9 %	En capital :			
				CP (AP)	1.741,5 (1.780,4)	1.681,5 (1.795,4)	- 3,4 % (+0,8) %
Emprunt	780	841,8	+ 7,9 %				
Total.....	7.026	7.212,4	+ 2,6 %	Total (DO +CP).....	7.026,4	7.212,4	+ 2,6 %

* Hors dotation aux amortissements.

TABLEAU N° 2

BAAC 1995 - Répartition des actions

(* en millions de francs)

Actions	Dépenses ordinaires* (exploitation)	Crédits de paiement* (dépenses en capital)	Total*	Part dans le total	Evolution 1995/1994
Direction générale	1.638,3	208	1.846,3	25,6 %	- 4,3 %
Navigation aérienne ...	3.532,8	1.139	4.691,8	65,0 %	+ 5,8 %
Contrôle technique.....	14,9	6,8	21,7	0,3 %	--
Formation aéronautique	236,1	46	282,1	4,0 %	+ 0,5 %
Bases aériennes	88,7	281,7	370,4	5,1 %	+ 2,1 %
Total.....	5.530,8	1.681,5	7.212,3	100,0 %	+ 2,6 %

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. PREMIER CONSTAT : LES RÉSULTATS D'ACTIVITÉ EN TERME DE QUALITÉ DE SERVICE SE SONT ENFIN AMÉLIORÉS

Jusqu'à présent l'effort public très important, en hommes et en moyens financiers, consacré à la navigation aérienne ne s'était guère traduit en terme de résultats. La dégradation des indicateurs de régularité avait même été considérable entre 1988 et 1992 (jusqu'à 22 % de vols retardés). 1993, marque un point de rupture : l'amélioration constatée se confirme en 1994, année au cours de laquelle les retards moyens constatés sont les plus faibles depuis cinq ans (de l'ordre de 1 à 2 mn par vol). Cette amélioration est générale en Europe ; elle comporte néanmoins quelques exceptions, notamment à Nice, aéroport où les indicateurs de ponctualité connaissent une dégradation sensible, surtout en juillet, période au cours de laquelle la régularité des vols en France et à l'étranger a été fortement perturbée par la grève du centre d'Aix-en-Provence.

A ces exceptions près, cette amélioration résulte surtout d'une meilleure coordination au niveau européen.

B. DEUXIEME CONSTAT : LA DEBUDGETISATION SE POURSUIT

C. TROISIEME CONSTAT : UN FINANCEMENT MASSIF PAR LES USAGERS DES COMPAGNIES AÉRIENNES

Les compagnies aériennes versent 5,84 milliards de francs au budget annexe, au titre des redevances de navigation aérienne et de la taxe de sûreté-sécurité. Cela correspond à 92 % du budget de fonctionnement, et 81 % du total des dépenses du BAAC.

Les compagnies étrangères financent 50 % du total du BAAC.

TABLEAU N° 3
Répartition du financement du budget annexe en 1994

	France	Etranger	Total
Recettes compagnies.....	31,8 %	49,7 %	81 %
Autres recettes	18,9 %	---	19 %
Total.....	50,3 %	49,7 %	100 %

**D. QUATRIEME CONSTAT : UNE PRESSION FISCALE
 ACCRUE SUR LES PASSAGERS**

Les redevances aéronautiques correspondent à des services rendus. Les compagnies supportent également une série de taxations spécifiques.

L'article 12 du projet de loi de finances pour 1995 prévoit notamment une taxe sur les passagers embarquant en métropole (4 F par passager). Le produit attendu est selon les estimations, de 160-170 millions de francs. Depuis 1987, la pression fiscale n'a cessé de s'accroître sur les compagnies par petites touches successives :

(en millions de francs)

Année de création	Prélèvements	Produit 1995
1972	Redevance de route	4.250
1985	Redevance pour services terminaux, modifiée en 1989-1990-1995	944
	<i>Sous-total redevances.....</i>	<i>3.194</i>
	Taxes	
1987	Taxe de sécurité-sûreté, majorée en 1990, 1992, 1993 ;	652
1991	Taxe sur la Corse ;	30*
1993	Taxe sur le bruit ;	35
1994	Taxe sur les DOM ;	30*
1995	Taxe "infrastructures"	160*
	<i>Sous-total taxes</i>	<i>987</i>
	Total taxes et redevances.....	6.101

* estimation.

JOURNAUX OFFICIELS

Rapporteur spécial : Mme Paulette FOST

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

(en millions de francs)

DEPENSES			RECETTES		
PREMIERE SECTION - EXPLOITATION		% 95/94	PREMIERE SECTION - EXPLOITATION		% 95/94
Achats.....	101 473 816	+ 0,4	Vente de produits fabriqués, prestations de services, mar- chandises.....	783 000 000	+ 0,6
Services extérieurs.....	12 022 735	- 15,1	Autres produits de gestion courante	3 000 000	- 45,4
Autres services extérieurs.....	56 569 025	+ 5,1	Produits exceptionnels.....	4 000 000	+ 33,3
Impôts, taxes et versements assimilés.....	4 462 471	- 8,5			
Charges de personnel.....	531 004 253	- 0,4			
Autres charges de gestion courante	2 643 361	--			
Charges exceptionnelles.....	1 230 000	ns			
Dotations aux amortissements et aux provisions.....	17 000 000	+ 30,7			
Total dépenses d'exploitation....	726 405 661	+ 0,8			
Excédent d'exploitation.....	63 594 339	- 4,5			
Total brut.....	790 000 000	+ 0,4	Total brut.....	790 000 000	+ 0,4
DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL		% 95/94	DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL		% 95/94
Acquisitions d'immobilisations....	30 124 000	- 23,7	Reprise de l'excédent d'exploitation	63 594 339	- 4,5
Excédent reversé au Trésor.....	58 500 000	+ 36,0	Amortissements et provisions.....	17 000 000	+ 30,7
			Prélèvement sur le fonds de roulement.....	8 029 661	+ 175
Total brut.....	88 624 000		Total brut.....	88 624 000	
Total brut des dépenses.....	878 624 000	+ 1,0	Total brut des recettes.....	878 624 000	+ 1,0
A déduire.....	- 80 594 339		A déduire.....	- 80 594 339	
TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE ...	798 029 661	+ 1,0	TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE ...	798 029 661	+ 1,0

Le budget annexe des Journaux officiels atteint, en recettes et en dépenses nettes, **798 millions de francs** dans le projet de loi de finances pour 1995, progressant de 1 % par rapport au budget voté en 1994 (789,6 millions de francs). La croissance du budget pour 1995 marque un ralentissement par rapport à 1994 (+ 3,7 %) et un net repli par rapport aux taux d'évolution des années précédentes (+ 8,64 en 1992, + 4,4 en 1993).

Malgré cette faible progression, il s'agit, cette année encore, d'un budget équilibré, sans intervention de l'Etat, dont l'excédent d'exploitation permettra le reversement au Trésor de 58,5 millions de francs, montant en hausse de 36 % par rapport à l'année dernière.

Globalement, les crédits destinés aux **dépenses d'exploitation** des "Journaux officiels" s'élèvent à 726,4 millions de francs (+ 0,8 % par rapport à 1994). Les **recettes** atteignent 790 millions de francs (+ 0,4 % par rapport à 1994). Les **dépenses d'ordre** s'élèvent à 80,6 millions de francs (79,6 millions de francs en 1994, soit une augmentation de 1,1 %). L'excédent d'exploitation, d'un montant de 63,6 millions de francs, diminue de 4,5 %. L'équilibre des opérations en capital se fera, pour la deuxième année consécutive, par un **prélèvement sur le fonds de roulement** à hauteur de 8 millions de francs (2,9 millions de francs en 1994).

A. LES RECETTES : UNE QUASI STAGNATION

Loi de finances pour 1995 : Journaux officiels

LES RECETTES D'EXPLOITATION

(en millions de francs)

	Budget voté 1994	Projet Budget 1995	Evolution en %
VENTES au numéro	40,5	40,5	--
ABONNEMENTS	50,0	51,5	+ 3,0 %
ANNONCES	633,2	629,9	- 0,5 %
Travaux	33,0	32,9	-0,3 %
Bases de données	13,2	19,7	+ 49,2 %
Autres	8,3	8,5	+1,7 %
Autres produits de gestion courante	5,5	3,0	- 45,4 %
Produits exceptionnels	3,0	4,0	+ 33,3 %
TOTAL	786,7	790,0	+ 0,4 %

Les **recettes** des Journaux officiels pour 1995 connaissent une quasi stagnation, avec une **augmentation de 0,4 %**. Elles s'élèvent à 790 millions de francs. Elles marquent un très net recul par rapport aux taux d'évolution des années précédentes (+ 3,3 % en 1994, + 4,3 % en 1993, + 9 % en 1992).

Cette stagnation s'explique principalement par la diminution des recettes liées aux annonces légales et obligatoires au BODACC (Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales) et au BALO (Bulletin officiel des annonces légales obligatoires).

L'examen détaillé des postes de recettes appellent les commentaires suivants :

- les **recettes des annonces légales** diminuent, en effet, de 0,5 %, alors qu'elles représentent à elles seules près de 80 % de l'ensemble des ressources du budget annexe. Ces prévisions traduisent les effets d'une conjoncture économique dégradée ;

- la stagnation des **ventes directes au numéro** s'explique principalement par un ralentissement de la production des publications dû à la mise en place des nouveaux matériels dans le cadre du plan de modernisation des Journaux officiels et par l'absence d'augmentation tarifaire ;

- les ressources tirées des **abonnements** devraient connaître une progression sensible (+ 3 %) liée essentiellement à un phénomène structurel de déplacement des abonnements vers des publications à tarif plus élevé ;

- l'augmentation du poste bases de données (+ 49,2 %) n'est pas significative puisqu'elle provient du transfert des banques de données juridiques antérieurement produites par le CNIJ.

B. LA MAITRISE DES DEPENSES

Le total des dépenses est, par construction, égal à l'addition des mesures d'ordre et des dépenses d'exploitation. Les dépenses en capital (crédits de paiement + excédent versé au Trésor) sont financées par les mesures d'ordre à hauteur de 80,6 millions de francs, la différence est comblée par un prélèvement sur le fond de roulement à hauteur de 8 millions de francs.

a) *Les dépenses d'exploitation*

Les **dépenses** qui s'élèvent à 726 millions de francs, devraient demeurer quasiment stables en 1995, avec une **augmentation de 0,8 %**. Elles marquent une diminution sensible (3,5 %) par rapport aux dépenses de l'année dernière.

Le poste **achat** est stable avec une augmentation de 0,4 %. Cette stabilité est liée à la conjonction de deux facteurs qui se neutralisent : l'augmentation du poste "Papiers" sera en effet compensée par la diminution du recours à la sous-traitance.

Les **dépenses de personnel** diminuent de 0,4 % (après avoir augmenté de 5,8 % l'année dernière), principalement du fait de la compression des effectifs liée à l'achèvement du plan de modernisation des Journaux officiels.

Le seul poste en réelle progression est celui **des services extérieurs** (+ 4,5 %). Elle provient de l'augmentation des frais d'expédition des publications qui trouve sa cause dans le développement de la production des périodiques.

b) Les mesures d'ordre

Elles augmentent en 1995 de 1,1 % pour s'établir à 80,6 millions de francs contre 79,6 en 1994. Cette légère progression trouve son origine dans l'existence, pour la sixième année consécutive, d'un excédent d'exploitation qui atteindra 63,6 millions de francs en 1995 et dans l'augmentation des dotations aux amortissements dont le montant passe de 13 millions de francs à 17 millions de francs en 1995.

Si l'excédent d'exploitation témoigne de la bonne gestion du budget annexe, il faut cependant noter que celui-ci connaît une diminution, certes modérée, mais constante depuis 1992 (cf tableau infra). Il faut également relever que les mesures d'ordre n'étant pas suffisantes, cette année, pour couvrir les dépenses en capital (crédits de paiement + excédent versé au Trésor), la différence est financée, pour la deuxième année consécutive, par un **prélèvement sur le fond de roulement** à hauteur de **8 millions de francs** (2,9 millions de francs en 1994). Ce prélèvement doit cependant être relativisé. Le montant du fonds de roulement dont dispose les Journaux officiels s'élève à environ 200 millions de francs.

Loi de finances 1995 : Journaux officiels

EXCEDENT D'EXPLOITATION

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Excédent d'exploitation	53,2	64	81	70	66,6	63,6
Excédent versé au Trésor	45	60	70	43	43	58,5
En pourcentage	84 %	93 %	86 %	61 %	64 %	92 %

d) Les dépenses en capital

Les dépenses d'investissement augmentent nettement en autorisations de programme (30,3 millions de francs en 1995 contre 11 millions de francs en 1994). Il est en effet envisagé en 1995, d'acquérir un système de gravure directe sur plaque permettant de supprimer le support intermédiaire onéreux et surtout d'étendre le système informatique de photocomposition programmée à la production des bases de données juridiques.

En revanche, les crédits de paiement passent de 39,5 millions de francs en 1994 à 30,1 millions de francs en 1995, le programme d'investissement étant moins important l'an prochain.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

❶ Poursuivant la tendance observée depuis plusieurs années, le projet de budget annexe des Journaux officiels pour 1994, s'équilibre sans intervention de l'Etat **dégageant un excédent d'exploitation** qui permettra le reversement au Trésor de 58,5 millions de francs en 1995 contre 43 millions de francs en 1994.

La baisse de l'excédent d'exploitation qui passe de 66,6 à 63,6 millions de francs, ainsi que l'augmentation conséquente du prélèvement sur le fond de roulement (8 millions de francs contre 2,9 en 1994) laissent envisager des prévisions de recettes en très faible progression par rapport à 1994. Ces prévisions tiennent essentiellement à la diminution, pour la première fois depuis plusieurs années, des ressources tirées des annonces légales qui représentent près de 80 % de l'ensemble des ressources du budget annexe.

Cette évolution tire les conséquences de la récession de l'activité économique générale. Malgré cet infléchissement le Trésor a augmenté son prélèvement par rapport à l'année dernière.

❷ L'année 1994 a connu la mise en place d'une nouvelle chaîne d'impression, deuxième étape de la modernisation de la chaîne de production. L'achèvement du processus de modernisation fin 1994 aura des répercussions sur les effectifs de la direction des Journaux officiels et de façon plus importante sur ceux de la SACI-JO. Pour ces derniers, l'évolution des effectifs fait l'objet de négociations catégorielles avec les partenaires sociaux, commencées en juin 1994.

❸ Enfin, la production des banques de données juridiques, diffusée par la société OR Télématique, et confiée en 1993 aux Journaux officiels avait, entre autre, pour objectif de moderniser la production de ces bases. Une opération importante sera engagée en 1995 afin d'étendre le système informatique de photocomposition des Journaux officiels à la production de ces banques de données et permettre ainsi d'intégrer cette production dans le domaine des éditions juridiques.

**ORDRE DE LA LÉGION D'HONNEUR
ET ORDRE DE LA LIBÉRATION**
Rapporteur spécial : M. Louis PERREIN

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

A. LE BUDGET ANNEXE DE LA LÉGION D'HONNEUR

Le budget annexe de la Légion d'Honneur retrace les moyens affectés à la Grande Chancellerie et aux maisons d'éducation recevant les filles des légionnaires de l'Ordre.

En 1995, le montant des recettes et des dépenses du budget annexe de la Légion d'Honneur s'élève à **115,277 millions de francs**, en diminution de **4,25 %** par rapport à 1994.

1. Le profil du budget annexe

Equilibre du budget annexe en 1995

DEPENSES		95/94	RECETTES		95/94
PREMIERE SECTION. - EXPLOITATION			PREMIERE SECTION. - EXPLOITATION		
Achats	13 484 398	- 1,3	Recettes propres	6 976 405	+ 4,9
Services extérieurs	5 633 299	- 0,04	Subventions	108 300 857	- 4,8
Autres services extérieurs	2 256 735	+ 8,1			
Impôts, taxes et versements assimilés	957 906	+ 5,9			
Charges de personnel	70 717 990	+ 3,5			
Autres charges de gestion courante	10 059 934	- 3,5			
Dotations aux amortissements et aux provisions	12 167 000	- 37,1			
Total brut	115 277 262	- 4,25	Total brut	115 277 262	- 4,25
DEUXIEME SECTION. - OPERATIONS EN CAPITAL			DEUXIEME SECTION. - OPERATIONS EN CAPITAL		
Acquisitions d'immobilisations	12 167 000	- 37,1	Amortissements et provisions	12 167 000	- 37,1
Total brut	12 167 000	- 37,1	Total brut	12 167 000	- 37,1
Total brut des dépenses	127 444 262	- 8,8	Total brut des recettes	127 444 262	- 8,8
<i>A déduire</i>	<i>12 167 000</i>		<i>A déduire</i>	<i>12 167 000</i>	
Total net pour le budget annexe	115 277 262	- 4,25	Total net pour le budget annexe	115 277 262	- 4,25

2. Les recettes du budget annexe

a) Les ressources propres

Elles sont liées à l'activité de la Grande Chancellerie et des maisons d'éducation. En 1995, ces recettes progressent de 4,9 % et atteignent 6,976 millions de francs.

- **Les droits de Chancellerie** perçus lors de la remise de la Légion d'Honneur, de l'Ordre national du mérite, et de l'autorisation de port de décorations étrangères, représentent **1,366 million de francs, montant inchangé** par rapport à 1994. Les tarifs ont été réévalués au début de l'année 1994, après être restés fixes pendant 4 ans.

- **Les pensions et trousseaux des élèves des maisons d'éducation** de Saint-Germain et de Saint-Denis, fixés chaque année par arrêté, procurent en 1995 des recettes de **5,02 millions de francs**, en progression de + 6,6 %.

b) La subvention de l'Etat

En 1995 la subvention du budget de l'Etat diminue sensiblement : - 4,78 % (après une année de forte progression : + 6,5 % en 1994) ; et s'établit à **108,3 millions de francs**.

3. Les dépenses du budget annexe

a) Les dépenses de fonctionnement

Elles sont de trois ordres :

a1) Le fonctionnement de l'administration centrale de la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur, et des maisons d'éducation.

Ces crédits s'élèvent à **94,564 millions de francs**, en progression de 2,87 %, affectés pour un tiers à la Grande Chancellerie et pour les deux-tiers aux maisons d'éducation.

Plus des deux-tiers de ces crédits sont des charges de personnel.

Deux emplois peu qualifiés sont supprimés à la Grande Chancellerie (- 0,27 millions de francs).

Cinq emplois peu qualifiés sont supprimés dans les maisons d'éducation (- 0,59 millions de francs), **alors que cinq emplois de professeur agrégé sont créés** (+ 1,295 million de francs), correspondant à l'ouverture d'une classe de khâgne à la maison de Saint-Denis.

Les dépenses d'alimentation des maisons d'éducation s'élèvent à **5,127 millions de francs**, en progression de près de 1 % du fait de l'augmentation prévue du nombre d'élèves (903 élèves en 1993-1994, 937 en 1994-1995). Les crédits de chauffage et d'éclairage sont ramenés à **4,451 millions de francs** (- 3 %) après le rattrapage d'arriérés de dépenses effectué en 1994.

a2) Le paiement des traitements des membres de l'ordre de la Légion d'Honneur et des médaillés militaires

Le décret 91-396 du 24 avril 1991 réserve ces traitements aux promotions, nominations et concessions qui se fondent sur une ou plusieurs blessures de guerre ou citations, ou bien sur un acte particulier de courage ou de dévouement.

Le montant annuel des traitements restant inchangé en 1995, la dépense diminue de 9,3 % pour s'établir à **8,2 millions de francs**, compte tenu de la diminution du nombre de bénéficiaires.

a3) Les secours accordés par la Grande Chancellerie

Ces secours sont accordés aux membres de la Légion d'Honneur et de l'Ordre national du mérite et aux médaillés militaires, ainsi qu'à leurs conjoints, et enfants, en cas de situation difficile.

En 1995, la dotation est maintenue au même niveau qu'en 1994, soit 345.884 francs. La valeur moyenne d'un secours est de l'ordre de 3 800 francs.

b) Les opérations en capital

En 1995, la priorité est donnée, comme en 1994, aux maisons d'éducation.

- A la Grande Chancellerie, **0,7 million de francs** doivent permettre de réaliser des travaux de sécurité et d'aménagement.

- Dans les maisons d'éducation :

- 4,48 millions de francs de crédits de paiement sont consacrés à la maison des Loges de Saint-Germain, dont 3 millions de francs pour la restauration de la chapelle.

- 5,545 millions de francs de crédits de paiement sont affectés aux opérations sur la maison de Saint-Denis, dont 3 millions de francs pour l'aménagement du dortoir, et 1,5 million de francs pour la restauration d'une façade, en cofinancement avec le ministère de la Culture.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur souligne l'effort de rigueur imposé au budget de la Légion d'Honneur par la diminution de la subvention provenant du budget de la Justice.

Ainsi, l'effort d'économie pratiqué sur le budget annexé, au sein duquel cinq emplois sont supprimés en 1995, permet de créer cinq postes de professeurs agrégés pour la classe de khâgne de la maison d'éducation de Saint-Denis, opération qui rehaussera encore le prestige des maisons d'éducation de la Légion d'Honneur, confirmé au fil des ans par les excellents résultats des élèves.

Votre rapporteur apprécie la poursuite des travaux de rénovation dans les maisons d'éducation, ces opérations s'avérant indispensables en raison de la vétusté des locaux, et devant être continuées au cours des années à venir (un seul dortoir a pu être rénové sur les trois demandant des travaux).

En revanche, 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 ne soient pas assouplies, pour rendre enfin l'hommage national tant mérité aux vétérans de la Grande Guerre.

Enfin, votre rapporteur déplore les restrictions apportées depuis 1991 à l'octroi du traitement, alors que celui-ci garde un montant symbolique. Il rappelle son souhait de voir les sommes ainsi économisées réaffectées vers les secours aux médaillés militaires en situation difficile.

A cet égard, votre rapporteur rappelle que l'article 104 de la loi de finances pour 1994 prévoit la présentation d'un rapport au Parlement analysant les incidences des restrictions apportées par le décret du 24 avril 1991 "sur la situation des anciens combattants qui auraient été susceptibles d'en bénéficier sous l'empire des règles

antérieurement en vigueur". Ce rapport a été élaboré par la Grande Chancellerie et devrait bientôt pouvoir être examiné.

B. LE BUDGET ANNEXE DE L'ORDRE DE LA LIBERATION

La Chancellerie de l'Ordre de la Libération est chargée d'assurer la gestion de l'Ordre, et de venir en aide, le cas échéant, aux compagnons et à leurs familles. Au 1er juillet 1994, 247 compagnons de la Résistance restaient en vie, ainsi que 8.000 médaillés de la Résistance.

1. L'équilibre du budget annexe

Cet équilibre s'établit comme suit en 1995 :

Tableau d'équilibre

Dépenses		95/94	Recettes		95/94
PREMIERE SECTION EXPLOITATION			PREMIERE SECTION EXPLOITATION		
Matériel et fonctionnement	621.557	- 13,8	Subventions	4.290.773	+ 11,6
Charges de personnel	2.780.216	- 2,5			
Dépenses diverses	409.000	0			
Amortissement et provisions	480.000	n.s.			
Total Brut	4.290.773	+ 11,6	Total brut	4.290.773	+ 11,6
DEUXIEME SECTION OPERATIONS EN CAPITAL			DEUXIEME SECTION OPERATIONS EN CAPITAL		
Acquisitions d'immobilisation	480.000	n.s.	Amortissements et provisions	480.000	-
Total brut	480.000	n.s.	Total brut	480.000	-
Total brut des dépenses	4.770.773	+ 24,1	Total brut des recettes	4.770.773	+ 11,6
<i>A déduire</i>	<i>480.000</i>	<i>-</i>	<i>A déduire</i>	<i>480.000</i>	<i>-</i>
Total net pour le budget annexe	4.290.773	+ 11,6	Total net pour le budget annexe	4.290.773	+ 11,6

2. Les recettes

La subvention du budget général, seule ressource du budget annexe, progresse de 11,6 % et s'établit à **4,291 millions de francs**.

3. Les dépenses

Les dépenses de fonctionnement diminuent de près de 1 % pour s'établir à **3,811 millions de francs**, du fait de la non reconduction d'une restauration de mobilier de 100.000 francs.

Les crédits de secours sont maintenus à **409.000 francs** (le montant moyen des secours est de l'ordre de 4 800 francs).

En revanche, les crédits immobiliers, nuls en 1994, s'établissent à **480.000 francs**, afin d'entreprendre les travaux de maçonnerie sur la façade ouest de la Chancellerie.

*

*

*

Votre rapporteur apprécie le maintien des structures administratives de l'Ordre de la Libération, qui comportent 13 personnes en 1995 comme en 1994.

Il se félicite de l'engagement de travaux sur le palais de la Chancellerie, dont la nécessité ne fait pas de doute.

Il s'interroge toutefois sur l'opportunité de maintenir encore une fois inchangés les crédits de secours, alors que la conjoncture actuelle suscite de plus en plus de situations difficiles

MONNAIES ET MEDAILLES

Rapporteur spécial : M. Michel SERGENT

I - PRESENTATION DES CREDITS

(en millions de francs)

DEPENSES			RECETTES		
PREMIERE SECTION - EXPLOITATION		% 95/94	PREMIERE SECTION - EXPLOITATION		% 95/94
Achats.....	309	+ 8,3	Recettes propres.....	606 4	- 11,4
Services extérieurs.....	89	+ 1,7	Subventions.....	154 4	+ 447,5
Impôts, taxes et versements assimilés.....	32	+ 21,4			
Charges de personnel.....	290	+ 4,3			
Dotations aux amortissements et aux provisions.....	29	+ 12,8			
Total brut.....	760	+ 6,6	Total brut.....	760 8	+ 6,6
DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL		% 95/94	DEUXIEME SECTION - OPERATIONS EN CAPITAL		% 95/94
Investissements.....	37 2	+ 62	Amortissements et provisions.....	29 9	+ 12,8
Augmentation du fonds de roulement.....	--	--	Prélèvement sur le fonds de roulement.....	7 2	ns
Total brut.....	37 2		Total brut.....	37 2	
Total brut des dépenses.....	798 0	+ 7,8	Total brut des recettes.....	798 0	+ 7,8
A déduire.....	29 9		A déduire.....	29 9	
TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE.....	768 111 875	+ 7,6	TOTAL NET POUR LE BUDGET ANNEXE.....	768 1.	+ 7,6

Les recettes, y compris la subvention au budget annexe, passent de 713,3 millions en 1994 à 768,1 millions pour 1995, soit une augmentation de près de 55 millions ; les dépenses d'exploitation, contrairement aux années précédentes progressent passant de 686,8 millions à 730,9 millions de francs.

Comme en 1994, le budget annexe ne sera équilibré que grâce à une subvention de l'Etat fixée à hauteur de 154,4 millions de francs contre 28,2 millions de francs en 1994.

Le montant exceptionnellement élevé de la subvention s'explique par la baisse des recettes d'exploitation entre 1994 et 1995 (- 78,7 millions) et, contrairement aux années précédentes, une augmentation des dépenses d'exploitation (+ 44,1 millions).

Au vu de ce constat, aucun reversement au budget général n'est prévu pour 1995.

A. LES RECETTES : LA POURSUITE DE LA BAISSÉ

a) Pour 1995, les recettes tirées de la cession au Trésor des monnaies françaises qui représente près de la moitié des ressources du budget annexe (47 %) enregistrent une baisse de 24 %. Cette baisse correspond à une baisse en volume de 11 % du programme de frappe. La rupture observée en 1993 dans la croissance continue du programme de frappe est donc confirmée et accentuée par rapport à 1994.

Il faut noter également que pour la première fois, la part de ces recettes dans les recettes du budget général tombera en-dessous du seuil de 50 %.

**Monnaies et Médailles
Programme de frappe**

(en milliers de pièces)

Pièces	Programme pour 1991	Programme pour 1992	Programme pour 1993	Programme pour 1994	Programme pour 1995
500 F commémorative.....	67	44	33	261	43
100 F.....	15	15	10	1 6	10
100 F commémorative.....	4 66	4 28	3 9	391	2 41
20 F.....	--	60 00	60 0	30 0	10 00
10 F bicolore.....	250 00	150 00	50 0	30	25
10 F commémorative.....	--	--	--	--	--
5 F commémorative.....	--	10 01	--	10 0	19 97
5 F.....	7 50	10 00	15 0	15 0	25
2 F.....	15	100	50 0	10 0	10 00
1 F commémorative.....	--	--	--	180	--
1 F.....	55 00	30 00	50 0	4 8	5 00
½ F.....	50 00	30 00	25 0	40 0	30 00
20 c.....	40 00	90 00	110 0	140 0	110 00
10 c.....	180 00	180 00	150 0	180 0	170 00
5 c.....	50 00	180 00	155 0	120 0	130 00
1 c.....	15	100	50	30	25
Nombre total de pièces.....	637 27	694 55	569 1	552 0	487 51

Pour l'essentiel, la baisse des recettes est due à deux phénomènes :

- la révision à la baisse du programme de frappe en raison de la diminution de la circulation monétaire et de l'importance des réserves constituées ;

- la part toujours importante 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) et, ce d'autant, que le Trésor a pour 1995 décidé une baisse des prix de cession pour ce type de monnaie.

Pour la pièce de 20 F, par exemple, l'importance des réserves explique la réduction à 10 millions d'exemplaires du programme de frappe pour 1995.

b) La vente des monnaies de collection continue, comme en 1993, de progresser (+ 4,8 %) pour produire 163,8 millions de francs en 1995. Les recettes prennent une part de plus en plus importante dans les recettes du budget annexe (27 % en 1995 contre 22 % en 1994).

L'exercice 1995 sera marqué par les opérations suivantes :

- commémoration du cinquantenaire de la Libération (12 pièces or et argent massif). Cette série "La liberté retrouvée" a commencé à être commercialisée en 1993. 51 000 pièces en or et 500 000 pièces en argent seront commercialisées ; l'essentiel des ventes se fera

sur l'année 1995. Les bureaux de poste et les trésoreries sont les principaux points de ventes ; 8 à 10 % du chiffre d'affaires sera réalisé à l'étranger (Etats-Unis et Angleterre notamment) ;

- poursuite ou engagement des programmes centenaire du CIO, du cinéma et monuments d'Europe (1995 : l'Espagne et les Pays-Bas).

Ces grands programmes permettent à la Monnaie de Paris de soutenir et de développer ce poste "recettes" du budget annexe puisqu'ils représentent chacun des recettes de l'ordre de 120 à 130 millions de francs. L'essor de cette activité de l'Hôtel des Monnaies date des jeux olympiques d'Albertville qui avait vu, pour la première fois, la mise en place d'un programme commercial d'envergure.

Projet de loi de finances : Monnaies et Médailles
Recettes

(en millions de francs)

Grandes catégories de recettes	1994	% 1993	1995	% 1994	Part en % dans le total des recettes
Produit de la vente des monnaies françaises	376,7	- 35,9	285,7	- 24,1	47 %
Produit de la fabrication des monnaies étrangères courantes et des pièces destinées aux TOM	35,0	--	35,0	--	5,77 %
Produit de la vente des médailles, fontes et décorations, des prestations de service et autres produits finis	109,7	- 5,3	113,4	+ 3,37	18,7 %
Produits de la vente des monnaies de collection françaises et étrangères	156,2	+ 2,7	163,8	+ 4,8	27 %
Fabrications annexes.....	5	+ 40,0	5	--	0,6 %
Divers	2,5	--	6	+ 140,0	0,9 %
Total.....	685,1	- 14,9	606,4	- 11,48	

c) S'agissant de la vente des médailles, fontes et décorations, ce poste enregistre une hausse de son activité (+ 3,37 %) après plusieurs années de baisse due à la mévente touchant les produit de luxe.

Les recettes du budget annexe connaissent donc cette année une forte baisse due à la baisse du programme de frappe que l'essor des ventes des monnaies de collection françaises et étrangères et des médailles n'ont pu compenser.

Ceci explique l'ampleur de la subvention versée au budget annexe (154,4 millions) par rapport à 1994 (28,2 millions) que l'on peut considérer dès lors comme une véritable recette.

Mais l'accélération des dépenses d'exploitation explique également le montant de la subvention 1995.

B. L'ACCELERATION DES DEPENSES

Le budget annexe, contrairement aux années précédentes, n'a pu maintenir la maîtrise qu'il avait sur ses dépenses ; celles-ci augmentent de 6,42 % après une baisse de 11 % en 1994. L'ensemble des postes sont touchés.

a) Le poste *Achats* augmente de près de 8 % à la suite de deux phénomènes :

- la hausse du prix des matières premières (or et argent) ;
- la programmation du tirage d'une pièce de 100 F en argent et d'une monnaie de collection en or à destination du Japon nécessitant un achat important de ces métaux.

Par ailleurs, en 1993, la monnaie de Paris avait donné un coup d'arrêt à l'achat de stock de métaux précieux, eu égard à la conjoncture. L'amélioration du climat économique pour les produits de l'établissement permet maintenant d'envisager une politique plus ambitieuse dans ce domaine.

b) Le poste *Impôts et taxes* connaît une progression de 21,4 % ; la réévaluation, comme en 1993 et 1994, des bases de la taxe professionnelle payée par les établissements de Paris et de Pessac explique cette augmentation. En 1993, une mesure avait d'ailleurs été inscrite, pour ce faire, dans une loi de finances rectificative.

c) Enfin, le poste *Personnel* connaît une croissance de 4,39 % due pour l'essentiel à deux causes :

- l'application des accords Rossinot (revalorisation générale des rémunérations publiques) ;

- l'augmentation de la participation (+ 5,4 millions) du budget annexe au Fonds spécial des ouvriers d'Etat qui assure la retraite desdits ouvriers et dont l'équilibre est précaire.

La gestion rigoureuse des effectifs -983 emplois pour 1995 contre 987 en 1994- n'a pu annuler les effets des mesures citées précédemment.

d) Pour les *investissements*, la forte augmentation des autorisations de programme et crédits de paiement s'explique par la mise en place à l'établissement de Pessac d'une centrale d'autoproduction d'énergie (15 millions) ; elle permettra à l'établissement de ne pas faire appel à l'EDF aux heures de forte consommation, et donc, à terme de diminuer les frais d'électricité puisqu'à ces heures, le prix de l'électricité est majoré par EDF.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. L'importance de la subvention d'exploitation

L'augmentation du volume global du budget annexe est due à la subvention d'exploitation versée par l'Etat dont l'importance en fait une véritable recette du budget annexe et masque ainsi la chute des recettes d'exploitation.

2. La maîtrise difficile des dépenses d'exploitation

Elle contribue également à la croissance du budget annexe ; pour une large part l'augmentation des dépenses est due à des causes extérieures à la gestion du budget (revalorisation générale des rémunérations, hausse du prix des matières premières).

3. La croissance de l'activité commerciale (monnaies de collection et médailles)

Elle illustre la reprise des ventes dans ce secteur et plus généralement des produits de luxe. La réforme des services commerciaux et les efforts faits à l'exportation ne peuvent que contribuer à la relance de cette activité.

4. La "remise à niveau" du budget annexe

Ceci explique l'importance de la subvention d'équilibre qui sera octroyée en 1995 mais qui devrait permettre sur ces nouvelles bases d'envisager, à nouveau, des perspectives meilleures liées à court terme à la poursuite de la bonne activité commerciale de l'Hôtel des Monnaies et à moyen terme à la réalisation du programme de frappe (11 milliards de pièces) pour l'Union monétaire européenne.

PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES (BAPSA)

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

I - L'EXECUTION DU BAPSA EN 1994

Présenté en baisse -historique- de 0,11 %, le projet de BAPSA pour 1994 a été voté finalement en hausse de 0,3 %, ce qui représente toutefois un infléchissement significatif par rapport aux années antérieures.

A. LES DEPENSES

Les données disponibles sur l'exécution du BAPSA en gestion indiquent que les objectifs seraient atteints globalement pour les dépenses. Hors restitutions de TVA, le dépassement ne serait que de 242 millions de francs, à comparer à un montant total de 85,756 milliards de francs. Les causes essentielles d'écart proviennent de décisions exogènes prises en matière de prestations familiales (revalorisation, allocation de rentrée scolaire pour 192 millions de francs,...) et de la baisse du poste "intérêts" liée à un versement précoce de la subvention d'équilibre. Contrairement aux craintes exprimées l'automne dernier, le pari de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie a été globalement tenu.

B. LES RECETTES

1. Les cotisations professionnelles estimées sur la base du décret financier du 18 août 1994 font apparaître une **baisse de 967 millions de francs** par rapport à la loi de finances pour 1994 (soit - 6,6 %) et une baisse de **12,5 %** en masse par rapport aux réalisations 1993.

2. Le démantèlement des taxes sur les produits a été accéléré (- 50 % sur les céréales et les oléagineux à compter du 1er juillet 1994). Le rendement des taxes devrait n'être que de 453 millions de francs (contre 596 millions de francs initialement prévus).

Au total, et sur la base la plus récente (réunion de la commission des comptes sociaux), le BAPSA 1994 devrait enregistrer un solde déficitaire de 1,9 milliard de francs (après un excédent de 1 milliard de francs en 1993).

II - LE PROJET DE BAPSA POUR 1995

A. LES DEPENSES

(millions de francs)

	PLF 1995	% L.F.I 1994 révisée
Dette	150	- 25 %
Moyens des services	4.710	+ 79,1 %
Dont restitutions de TVA	4.620	+ 81,8 %
Assurance maladie, invalidité, maternité (AMEXA)	34.363	+ 3,8 %
Assurance veuvage	25	+ 41,6 %
Etalement des cotisations sociales	40	-
Prise en charge de cotisations sociales	110	-
PFA	4.709	- 4,9 %
Assurance vieillesse	46.913	+ 8,1 %
Fonds spécial, étudiants et praticiens	652	- 4,3 %
Total général hors restitutions TVA	87.072	+ 1,2 %
Total général BAPSA	91.692	+ 3,6 %

• Les dépenses globales augmentent de 1,5 % de projet de loi de finances à projet de loi de finances, mais de 1,2 % seulement si l'on compare le projet de loi de finances pour 1995 aux données révisées pour 1994. La variation essentielle provient de la reprise de la consommation médicale, après les effets modérateurs du plan Veil en 1994.

• Le coût de la revalorisation des petites retraites hors FNS est d'environ 500 millions de francs en 1995 comme en 1994.

• La baisse des dépenses PFA résulte de deux mouvements en sens contraire : d'un côté la baisse des effectifs (- 5,5 %) et la non inscription de la prime de rentrée scolaire majorée (192 millions de francs en 1994), d'un autre l'extension de l'allocation parentale d'éducation au deuxième enfant (250 millions de francs en 1995).

B. LES RECETTES

Les principales évolutions caractérisant les recettes du BAPSA pour 1995 sont :

- l'augmentation de 0,4 % à 0,7 % du taux de la cotisation sur l'assiette incluse dans la TVA au profit du BAPSA (article 16 du projet de loi de finances), qui conduit à une augmentation de 79 % de la ressource TVA ;

- le transfert au Fonds de solidarité vieillesse du financement des majorations de pensions de retraite pour enfants ;

- en conséquence, la division par deux des concours du budget général au budget annexe ;

- la poursuite du recul du rendement des cotisations sociales agricoles déjà observé en 1994 et corrélé à l'évolution de l'assiette ;

- la poursuite du démantèlement des taxes sur les produits agricoles.

Les conséquences éventuelles de l'adoption des mesures contenues dans le projet de loi de modernisation de l'agriculture, notamment l'aménagement de l'assiette des cotisations sociales pour les propriétaires-exploitants, ne sont pas anticipées dans le projet de BAPSA.

(millions de francs)

	PLF 1995	% LFI 1994 révisée
Financement professionnel	13.666	- 3,4 %
Dont - cotisations	13.366	- 2,3 %
- taxes payées par les producteurs	300	- 33,8 %
Transferts de solidarité	39.657	+ 5,7 %
Dont - versements FNS/FSV/FSI	6.719	+ 29,9 %
- remboursements AAH	582	- 2,5 %
- compensation démographique	29.464	+ 0,6 %
- contribution CNAF	2.350	+ 20,1 %
- prélèvement sur les droits sur les alcools	130	+ 2,4 %
+ cotisations assurances automobiles	412	+ 8,1 %
Transferts d'équilibre	33.749	1 %
Dont - taxes affectées	24.615	+ 71,9 %
- subventions d'équilibre	9.134	63,8 %
Total BAPSA hors restitutions de TVA	87.072	+ 1,5 %
Total BAPSA	91.692	+ 3,6 %

III - LE PROBLEME RECURRENT DE LA PARITE

A. LES FAUX DEBATS

Le passage d'un taux global d'effort de 37,855 % (taux de 1992) à un taux de 38,91 %, contre 41,35 % dans le régime général des salariés, s'explique par l'exojeunes (0,443 point) et la prise en compte des déficits réels (0,612 point). Le débat sur la parité a été relancé. Ce débat n'a pas véritablement lieu d'être, même si certains problèmes économiques sont graves. La sous-estimation de l'assiette revenus professionnels (mécanisme du forfait), le calcul des cotisations sur le revenu net, la non réévaluation de certains coefficients de conversion, le niveau des cotisations minimales et les conditions favorables de retraite pour les bas revenus sont en effet à prendre en compte.

1. L'"exojeunes"

Tout doit être fait pour relancer l'installation, mais sans altérer les principes de la parité. L'extension du dispositif Madelin aux jeunes agriculteurs (60 millions pris en charge par l'Etat) ne saurait faire oublier qu'il s'agit déjà d'une entorse "favorable" aux principes généraux du droit fiscal (pas de création d'entreprise en agriculture, sauf exceptions). Le coût net de cette mesure pour la profession est de 160 millions de francs en 1994. Le problème avait été éludé en 1993 (la prise en charge de 300 millions de francs de

cotisations par l'Etat correspondant exactement -magie des chiffres- au coût de l'"exojeunes" en 1993).

2. La prise en compte des déficits

Le financement de cette prise en compte par la solidarité professionnelle a été acceptée -à contrecœur- par la profession. Elle est ainsi financée à hauteur de 420 millions de francs pour moitié par une augmentation de la cotisation minimale AMEXA pour les grandes exploitations et pour moitié par l'accroissement à due concurrence des cotisations PFA et vieillesse.

B. LES VRAIES QUESTIONS

1. L'hétérogénéité des règles

Tous les avantages relatifs consentis à la profession agricole en raison de la crise qu'elle connaît ne sont pas nécessairement financés par la solidarité professionnelle (la revalorisation des petites retraites et le décalage d'un an de l'assiette triennale sont pris en charge par la subvention d'équilibre) et tous ces avantages n'ont pas toujours été traités de la même manière (cas de l'exojeunes jusqu'en 1993). Il en résulte une confusion certaine et un climat de suspicion réciproque qui ne favorise guère une claire conscience des enjeux.

2. La versatilité des taux

Une des conditions implicites du succès de la réforme de l'assiette est que les exploitants agricoles connaissent à l'avance, comme les salariés, les taux qui seront appliqués à leurs revenus professionnels pour déterminer le montant de leurs cotisations. Il est clair que des mécanismes comme la prise en compte des déficits ou l'exojeunes conduisent chaque année à recalculer les taux, fût-ce de façon marginale.

3. Une réflexion de fond sur le revenu professionnel

En prévoyant la prise en compte d'une partie de la rente du sol, le projet de loi de modernisation agricole apporte une solide contribution à cet exercice. Il conviendrait en outre, comme le ministre s'y était par ailleurs engagé, à réfléchir au traitement de certains cas particuliers, ceux des **"2 ou 3 % d'agriculteurs pour lesquels la réforme de 1990 se traduisait par un supplément de charges insupportable"**. Il serait enfin nécessaire, mais utopique, de dissocier clairement les aides à finalité économique des mécanismes de protection sociale, ne serait-ce qu'au regard du contrôle communautaire sur la légalité des aides.

4. Le lissage des effets de la prise en compte des déficits

La réforme laisse subsister une crainte réelle, celle de l'année "catastrophique" qui conduirait à une hausse de plusieurs points des cotisations en raison du niveau des déficits. Il convient donc de mettre au point un **mécanisme stabilisateur**, (prise en charge d'une partie des cotisations par l'Etat, différé de versement, aides en trésorerie...), tout en indiquant qu'une telle année catastrophique appellerait nécessairement des mesures correctrices de toutes natures.

IV - LES SUJETS DE PREOCCUPATION

- 1. La limitation des effets potentiels du financement des déficits d'exploitation**
- 2. Les difficultés rencontrées par les caisses de mutualité sociale agricole.**
- 3. L'évolution de l'assiette forfaitaire au regard des nouvelles aides PAC.**
- 4. La mesure de l'effort professionnel (la présentation du BAPSA ne tient compte ni des cotisations complémentaires ni de la CSG versée par les exploitants agricoles).**

II - DEFENSE

I - Exposé d'ensemble et dépenses en capital
Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

(En millions de francs)

	1994 budget voté	1995 L.F.I.	Evolution en %
Titre III - Moyens des armes et services (1)	98.912	99.323	+ 0,4
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	93.970	94.172	
Titre VI - Subventions d'investissement	946	757	
Total des D.C.	94.916	94.929	-
Total D.O. + D.C.	193.828	194.253	+ 0,2
Titre III - A.P.	4.181	3.307	
Titre V - A.P.	94.047	94.196	
Titre VI - A.P.	868	733	
Total A.P.	99.096	98.326	- 1,7

(1) Hors pensions.

A. UNE STRUCTURE LEGEREMENT DIFFERENTE

En 1994 la structure du budget avait été sensiblement modifiée par la clôture du compte de commerce des armements terrestres qui avait provoqué la reprise dans le budget général des activités retracées dans ce compte.

Pour 1995 la construction du projet de budget est très peu différente de celle de l'année précédente. Il convient toutefois de signaler un transfert de 433 millions de francs, en autorisations de programme et en crédits de paiement, du titre III vers le titre V qui concerne l'entretien programmé de l'aéronautique navale.

B. DES CREDITS DISPONIBLES SENSIBLEMENT SUPERIEURS AUX CREDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Aux crédits de la loi de finances initiale s'ajouteront 1 milliard de francs de fonds de concours et 7 milliards de francs de crédits de report.

L'évolution en crédits disponibles qui permet de saisir la réalité des ressources dont doit disposer le ministère de la Défense s'établit comme suit :

**Comparaison en termes de moyens disponibles
(hors pensions)**

(En millions de francs courants)

	1994	1995	Evolution 95/94 en %
TITRE III	98.912	99.823	+ 0,9
	L.F.I.	L.F.I. 99.323 Consommation de reports du titre V + 500	
TITRE V et VI	100.416	102.430	+ 2
	L.F.I. 94.916 Consommation de reports + 5.500	L.F.I. 94.930 Consommation de reports + 6.500 Fonds de concours + 1.000	
TOTAL	199.328	202.253	+ 1,5

C. GLOBALEMENT LES CREDITS DU TITRE III DIMINUENT EN FRANCS CONSTANTS

Toutefois les crédits de rémunérations augmentent de 2,3 % ; les autres crédits du titre III, affectés au fonctionnement, à l'alimentation et à l'activité, diminuent de 2,8 %.

Les mesures nouvelles du titre III, négatives à concurrence de 1,7 milliard de francs traduisent une importante révision des services votés : économies de fonctionnement et suppression d'effectifs (- 5.484 emplois sur un total de 7.466 emplois supprimés au budget de l'Etat).

D.LES CREDITS DU TITRE V, QUI AUGMENTENT EN VOLUME, CONNAISSENT DES EVOLUTIONS CONTRASTEES

Les crédits consacrés à la dissuasion nucléaire (21,8 milliards de francs) continuent la décroissance amorcée en 1990 (- 3,5 %) alors que les dotations pour l'espace (5 milliards de francs) s'accroissent de plus de 23 %.

L'entretien programmé des matériels (8,9 milliards de francs) accuse une diminution de crédits (- 1,9 %) ; les moyens consacrés aux études, aux fabrications, aux munitions et à l'infrastructure s'accroissent en revanche en termes réels.

L'évolution des autorisations de programme ouvertes par la loi de finances initiale doit être appréciée en tenant compte de l'existence des reliquats substantiels d'autorisations non utilisées (qui se montaient à la fin de 1993 à 35 milliards de francs).

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A.LE PROJET DE BUDGET POUR 1995, A LA DIFFERENCE DES PRECEDENTS, PEUT SE PREVALOIR D'UNE DOUBLE REFERENCE

- celle de la loi de programmation, approuvée cette année par le Parlement, et qui couvre la période 1995-2000 ;

- celle du Livre blanc sur la Défense qui a inspiré les grandes options de cette loi.

B.LE PERSONNEL

Les effectifs prévus par la loi de programmation pour l'année 1995 s'élèvent à 606.000, en décroissance de 0,6 % par rapport à l'année 1994.

Les effectifs prévus par le budget en projet respectent scrupuleusement cet objectif : ils s'élèvent, en effet, à 605.977.

Cette décroissance globale résulte du solde net de suppressions et de créations d'emplois destinés à répondre aux objectifs précisés dans le rapport annexé à la loi de programmation.

Les *suppressions* (5.484 emplois, dont 2.902 emplois d'appelés et 2.255 emplois civils) correspondent à l'effort de réduction de l'environnement des forces.

Les *créations* (+ 1.559 emplois) visent à affirmer les priorités relatives au renforcement de l'encadrement, à l'amélioration de la capacité de projection des forces (professionnalisation), au développement du renseignement, à l'accroissement des effectifs de la Gendarmerie.

C. LES CREDITS DU TITRE III

En progression de 0,9 % par rapport à l'année précédente alors que les effectifs diminuent de 0,6 %, ils autoriseront une nouvelle amélioration de la condition des personnels civils et militaires de la Défense, amorceront une rénovation du service militaire et de la politique des réserves. Les dotations de fonctionnement, qui marquent un certain recul par rapport à l'année précédente (- 2,8 %) permettent toutefois de maintenir le niveau de l'activité opérationnelle de chacune des armées au prix d'économies sur les services communs. Le ministère de la Défense participe ainsi à l'effort général de compression des dépenses publiques de fonctionnement.

D. LE SURCOUT DES OPERATIONS EXTERIEURES

Il est évalué à 6 milliards de francs pour 1994 et a déjà été partiellement couvert par le décret d'avances du 29 septembre qui a ouvert 1,4 milliard de francs de crédits supplémentaires pour le ministère de la Défense.

Il paraît de bonne augure que l'arrêté d'annulation du même jour se soit limité à 200.000 F. de crédits sans emploi (provision pour mesures générales intéressant les personnels essentiellement).

E. L'EQUIPEMENT DES FORCES

La dotation de 102.420 millions de francs comprend, comme le prévoit la loi de programmation :

- des crédits budgétaires : 94,9 milliards de francs,
- des crédits de reports : 6,5 milliards de francs,
- des fonds de concours : 1 milliard de francs.

La loi de programmation fixe à 100,92 milliards de francs 1994 le montant de l'annuité d'équipement pour l'année 1995, l'actualisation devant se faire par l'application de l'indice des prix hors tabac retenu par le projet de loi de finances.

L'hypothèse de hausse de cet indice pour 1995 est de 1,7 %. C'est dire que l'objectif de la programmation est respecté à 150 ou 200 millions de francs près (0,2 % du titre V).

On peut noter que le budget d'équipement des armées pour 1995 dépasse ainsi sensiblement le budget d'équipement civil (85,6 milliards de francs) et que la progression de 2 % des crédits militaires d'équipement constitue une performance remarquable dans la conjoncture économique et financière actuelle.

Les moyens ainsi dégagés au profit de l'équipement des armées permettront de respecter les objectifs de la programmation et de poursuivre, ainsi, la modernisation de notre appareil de défense :

- permanence de la dissuasion militaire,
- accroissement de l'effort entrepris dans le domaine de l'espace et du renseignement,
- renouvellement des matériels conventionnels,
- attention particulière portée au soutien des forces.

F. L'EXECUTION DU BUDGET D'EQUIPEMENT

Il appellera une attention particulière.

Les moyens prévus ne permettront, en effet, d'atteindre les objectifs de la première annuité de la programmation que :

- si le volume réel des fonds de concours et des consommations de crédits est conforme aux estimations ;

- si, dès 1995, les gains de productivité correspondent au pourcentage - soit 2 % - sur lequel repose l'équilibre de la loi de programmation.

Ces deux conditions requièrent une rigueur accrue : rigueur dans la gestion financière, rigueur dans la conduite industrielle des programmes.

Le budget en projet, s'il déroge en faveur de la Défense à la progression prévue pour l'ensemble des dépenses de l'État par la loi relative à la maîtrise des finances publiques, n'en est donc pas moins *un budget exigeant*, pour les armées comme pour les industries de défense.

II - Dépenses ordinaires
Rapporteur spécial : M. François TRUCY

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

(En millions de francs)

	1994 Budget voté	1995 L.F.I.	Evolution en %
Titre III - Dépenses des armes et services - Pensions comprises ...	147.642	148.515	+ 0,6
Hors pensions	98.917	99.323	+ 0,4
Titre III - A.P.	4.181	3.307	- 20

A la dotation initiale prévue en loi de finances initiale doivent s'ajouter 500 millions de francs de crédits disponibles reportés portant ainsi à 99,8 milliards de francs les moyens du titre III.

La révision des services votés a porté sur les effectifs (- 5.484 emplois) et sur le fonctionnement (services votés pour 1994 : 23,9 milliards de francs, crédits demandés pour 1995 : 22,7 milliards de francs).

Les crédits de rémunérations et charges sociales, qui représentent près de 75 % du titre III augmentent de 2,3 %. Cette évolution résulte :

- d'une part du mouvement des effectifs marqué à la fois par des suppressions et des créations d'emplois (+ 1.559 emplois).
- d'autre part du financement des mesures prévues en faveur de la condition des personnels et de la valorisation du service militaire.

La diminution globale (- 2,8 %) des autres crédits du titre III (alimentation, carburants, entretien programmé, fonctionnement courant) traduit l'effort, partagé par tous les ministères, de comprimer les dépenses

ordinaires. Toutefois les moyens consacrés à l'entraînement des forces seront maintenus.

La diminution sensible des autorisations de programme est due à la diminution des crédits d'entretien programmé du matériel.

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

A. OBSERVATIONS GENERALES

Votre rapporteur tient à souligner d'emblée deux caractéristiques générales très positives du titre III :

- il progresse de près de 1 % dans un contexte général de contraintes financière et budgétaire et cela alors que les effectifs à soutenir diminuent de 0,6 % ;
- il est conforme aux prévisions, en matière d'effectifs, de la loi de programmation adoptée par le Parlement et aux orientations générales du Livre blanc qui ont inspiré celle-ci (amélioration de la capacité de projection des forces, renforcement de leur encadrement, développement du renseignement, valorisation du service militaire en particulier).

B. LE MAINTIEN DES MOYENS CONSACRES A L'ENTRAINEMENT DES FORCES

L'essentiel de l'effort d'économie sera supporté, en effet, par les services communs de la Défense. Cela permettra aux crédits de fonctionnement courant des armées et de la Gendarmerie de progresser (+ 0,4 % pour l'armée de Terre, + 0,7 % pour l'armée de l'Air, + 3 % pour la Marine, + 2,9 % pour la Gendarmerie). Leurs activités opérationnelles (100 jours d'entraînement pour l'armée de Terre, 100 jours à la mer pour les bâtiments de la Marine, 180 heures de vol pour les pilotes de l'armée de l'Air) seront donc maintenues.

C. LE POIDS PERSISTANT DES OPERATIONS EXTERIEURES

Pour 1994 les crédits supplémentaires entraînés par les opérations extérieures sont estimés à 6 milliards de francs dont les 2/3 pèsent sur le titre III.

On peut noter, avec satisfaction, que le décret d'avances du 29 septembre 1994 a ouvert au titre III du budget de la Défense un crédit de 1 milliard 400 millions de francs pour couvrir une partie de ces coûts ; l'arrêté d'annulation de la même date épargne, en revanche, le ministère de la Défense.

Au plan international la situation financière de l'ONU reste toutefois très préoccupante du fait qu'un certain nombre d'Etats gros contributeurs, tels les Etats-Unis et la Russie, tardent à payer leur quote part. Du même coup, les remboursements de l'Organisation aux Etats participant aux opérations de maintien de la paix se font attendre et restent très partiels.

D. LA RENOVATION NECESSAIRE DU SERVICE NATIONAL

- le budget en projet apporte les moyens d'une *valorisation significative du service militaire*, service qui est la justification première de la conscription.

Elle appelle toutefois un effort financier soutenu.

La gestion de la ressource disponible devient, en outre, du fait du nombre très élevé des jeunes gens en situation de report (1,2 million) - situation qu'ils peuvent dénoncer à tout moment - un exercice de plus en plus délicat. Or les décalages dans l'appel que peut provoquer une telle situation risquent de ternir l'image du service militaire.

- la *remise en ordre du service civil*

Cette remise en ordre est annoncée : elle est tout à fait judicieuse. Les formes actuelles du service civil sont, en effet, génératrices d'inégalités ; de plus, les dérives qui caractérisent certaines d'entre elles servent à critiquer le service national en général.

Cette remise en oeuvre doit notamment porter sur une définition plus rigoureuse des tâches, sur un contrôle accru des conditions d'exécution et sur une meilleure transparence des affectations.

Il s'agit, là aussi, d'un effort qui doit se poursuivre au fil des années.

III - AUTRES DISPOSITIONS

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Rapporteur spécial : M. Philippe MARINI

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Portés au nombre de 42 en 1995 (+ 2), les comptes spéciaux du Trésor restent le lieu de transit de flux financiers particulièrement importants. Pour l'année à venir, les recettes attendues sur ces structures sont évaluées à 388,8 milliards de francs, soit une progression de 11,1 % par rapport à 1994. Parallèlement, les dépenses augmentent de 9,1 % pour s'établir à 404,3 milliards de francs.

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces données selon les différentes catégories de comptes faisant l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale.

(milliards de francs)

	Recettes	Variation en %	Dépenses	Variation en %
Comptes d'affectation spéciale	27,9	+ 28,8	27,8	28,5
Comptes de commerce	38,4	+ 1,1	38,4	1,4
Comptes d'avances	320,0	+ 11,1	321,7	+ 9,0
Comptes de prêts	2,4	+ 11,1	16,3	+ 1,9
Total	388,8	+ 11,1	404,3	+ 9,1

En conséquence, la charge nette suscitée par les comptes spéciaux se réduit de 4 milliards pour revenir à 15,1 milliards, contribuant ainsi de façon significative au respect de l'objectif fixé en terme de déficit budgétaire global.

(milliards de francs)

	1994	1995	Variation
Solde du budget général	- 282,2	260,4	+ 22,8
Solde des comptes spéciaux, dont :	- 19,19	- 15,17	+ 4,02
. comptes d'affectation spéciale	+ 0,13	+ 0,12	- 0,01
. comptes de commerce	+ 0,11	--	- 0,11
. comptes de règlement avec les gouvernements étrangers	--	--	--
. comptes d'opérations monétaires	+ 0,21	+ 0,38	+ 0,17
. comptes d'avances	- 5,72	- 1,72	+ 4,0
. comptes de prêts	- 13,85	- 13,92	- 0,07
Total	- 301,34	- 274,6	+ 26,8

A. QUATRE EVENEMENTS SIGNIFICATIFS

Pour 1995, l'évolution d'ensemble des opérations retracées sur les comptes spéciaux du Trésor est fortement liée à quatre mesures de nature très différente.

• Ainsi, trois facteurs expliquent la progression particulièrement rapide (+ 28 %) des opérations retracées sur les comptes d'affectation spéciale :

- la création de deux nouvelles structures, par lesquelles le gouvernement envisage de concrétiser les dispositions arrêtées dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Organisées par les articles 29 et 30 rattachés au présent fascicule, elles prennent la forme d'un "Fonds de péréquation des transports aériens", doté de 150 millions de francs, et surtout, d'un "Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables" qui représente 2 milliards de francs, tant en recettes qu'en dépenses ;

- une augmentation de 3 milliards de francs, soit 60 % du produit des privatisations affecté aux dotations en capital des entreprises publiques. Ces apports sont donc portés à 8 milliards de francs pour 1995, tandis que la ressource globale attendue l'an prochain des cessions d'actifs reste fixée à 55 milliards de francs ;

- un relèvement de 6,2 % du montant de la redevance télévision. Combinée avec les effets dus à l'évolution naturelle du parc de téléviseurs et aux résultats attendus des contrôles, cette mesure se traduit par une majoration de 8,4 % des recettes du compte d'emploi de la redevance, et permet de dégager les moyens nécessaires au financement de la nouvelle 5ème chaîne.

• Parallèlement, la diminution de la charge nette des comptes spéciaux reflète essentiellement une réduction du déficit des comptes d'avances.

Elle provient d'un aménagement des règles de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, prévue par l'article 9 du présent projet de loi. Cette mesure dégage un supplément de recettes de 3,3 milliards de francs au bénéfice du compte d'avances aux collectivités locales, dont le solde négatif revient ainsi de 5,67 milliards pour l'année en cours à 1,67 milliards de francs pour 1995.

2. Des ajustements plus spontanés sur les autres comptes

La plupart des autres comptes spéciaux connaissent une évolution plus directement liée à celle de leurs déterminants habituels.

• Ainsi, parmi les comptes d'affectation spéciale :

- Le compte "soutien financier à l'industrie cinématographique", augmente de 6,8 % pour s'établir à 2,01 milliards.

Les perspectives de dépenses se caractérisent par un rééquilibrage des interventions au bénéfice de la production de programmes audiovisuelle (+ 10 %). Parallèlement les actions en faveur du cinéma mobilisent 1,12 milliard de francs (+ 4,4 %), la priorité étant accordée aux actions de promotion (sous-titrage notamment) et à l'aide à l'exploitation (+ 8,2 %).

- Le "fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France" atteint 1,46 milliard de francs, soit une progression de 2,7 % par rapport à l'année en cours. Pour 1995, les dépenses du compte se recentrent sur les investissements routiers, pour lesquels 407 millions de francs sont prévus (+ 171 %). A l'inverse, les subventions d'investissement en matière de transport collectif enregistrent une forte baisse (- 43 %)

tandis que les aides au financement de logements à usage locatif sont maintenues à leur niveau actuel (560 millions de francs).

- Le fonds national des haras et des activités hippiques accuse une baisse de 14 % pour revenir à 704 millions de francs.

Ce recul traduit essentiellement la disparition d'une partie de la dotation exceptionnelle dégagée au profit du fonds commun de l'élevage et des courses afin d'assurer le financement des premières mesures du protocole "course" de décembre 1992. Mais elle retrace aussi l'évolution défavorable des ressources pérennes du compte.

De fait, l'ensemble des interventions supporte les effets de ce retournement de conjoncture : les crédits d'investissement, soit 29,5 millions de francs, baissent de 12,4 %, tandis que les crédits de fonctionnement -hors fonds commun de l'élevage et des courses- reculent de 6 % pour revenir à 246 millions de francs. Enfin, sur les 428 millions de francs destinés au fonds commun, 130 traduisent l'application du protocole course.

• S'agissant des comptes de commerce, deux inflexions méritent d'être relevées :

- l'augmentation mécanique des opérations enregistrée sur le compte "gestion de titres du secteur public", cette évolution apparaissant comme la conséquence de la forte majoration des crédits consacrés aux dotations en capital aux entreprises publiques ;

- la poursuite d'une contraction régulière du compte "constructions navales de la marine militaire", conséquence de la réduction du plan de charge des arsenaux français.

En revanche, le compte "opérations commerciales des directions départementales de l'équipement" se stabilise à 4,9 milliards de francs.

• Enfin, les comptes de prêts connaissent également des évolutions contrastées :

- l'année 1995 se caractérise ainsi par un nouvel alourdissement de 1 milliard (+ 11 %) des dépenses du compte "prêts du Trésor à des Etats étrangers pour la consolidation de la dette envers la France", qui retrouvent ainsi un niveau très élevé (10 milliards de francs). Un tel mouvement correspond au rattrapage du retard précédemment pris dans le processus de consolidation des dettes de certains pays intermédiaires, tels le Cameroun, le Congo, la Côte-d'Ivoire et le Gabon.

- les décaissements sur les "prêts du Trésor à des Etats étrangers" se contractent de 8,8 % pour revenir à 5,9 milliards de francs, traduisant ainsi avec un décalage technique, la réduction de l'enveloppe de prêts autorisés à partir de 1991.

- après l'effort important consenti en 1993 et 1994, l'enveloppe de prêts du FDES revient à 400 millions de francs (- 23 %), la reprise progressive de l'activité permettant d'escompter un moindre recours à cette procédure de soutien aux entreprises en difficulté.

3. Des situations fragiles

• **Les ressources du Fonds national pour le développement du sport sont reconduites à leur niveau de l'année en cours, soit 850 millions de francs, alors que la réforme opérée par la loi de finances pour 1994 n'a pas eu tous les effets escomptés.** Dans ce contexte déjà fragile, le FNDS conserve une charge indue de 169,5 millions de francs qui, en 1995, se concrétisera essentiellement sous la forme d'une participation de 162 millions de francs en dépenses liées à l'organisation de la Coupe du monde de football. De fait, les interventions classiques du fonds sont strictement reconduites en francs courants.

• **De même, les prévisions relatives au Fonds forestier national (ressources de 480 millions de francs soit - 0,4 %) restent empreintes d'un certain optimisme, les mesures prises en loi de finances pour 1994 afin de stabiliser cette structure s'avérant dans les faits insuffisantes.** Sur une base incertaine, le projet de budget prévoit néanmoins de maintenir à leur niveau actuel les autorisations de programme (300 millions de francs) et les dépenses de fonctionnement courant (100 millions de francs).

• **Les effets induits en 1994 par le relèvement du tarif de la redevance sur les adductions d'eau ayant été surestimés, le projet de budget pour 1995 procède aux ajustements nécessaires, en ramenant à 919 millions de francs (- 4,3 %) le montant des ressources attendues sur le Fonds national de développement des adductions d'eau.** En dépenses, cette correction se traduit par une diminution de 9,3 % des autorisations de programme ouvertes pour 1995 (prévision de 870 millions de francs).

II - OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

1. Votre rapporteur tient à souligner les efforts consentis par le Centre national du cinéma en vue d'améliorer la gestion du compte de soutien à l'industrie cinématographique et aux programmes audiovisuels, et d'adapter cet outil précieux aux contraintes d'un environnement en pleine évolution.

S'agissant du cinéma, les aides à la production ne sont plus accordées sur la base des devis, mais sur le fondement de comptes certifiés. De même, les procédures d'aide à l'exploitation de salles ont été aménagées afin d'intégrer le cas des ensembles complexes, et, d'accentuer le soutien apporté aux petites unités.

En ce qui concerne la section audiovisuelle, une réforme en cours de préparation devrait permettre de mettre un terme à la situation actuelle de saupoudrage des aides, et de concentrer les efforts sur les petits producteurs.

Enfin, il est également envisagé de créer, au sein du compte, une nouvelle section afin d'étendre les mécanismes de soutien à la création d'oeuvres multimédia.

Votre rapporteur rappelle la qualité du système d'aide mis en place dans notre pays, et souhaite vivement qu'un dispositif comparable puisse être organisé au plan communautaire. Alors que se profile la perspective de véritables "autoroutes" de l'information, il est impératif de renforcer l'aide aux industries de programme afin de résister à la pression américaine en ce domaine.

2. Votre rapporteur regrette que, contrairement aux souhaits exprimés de longue date par le Parlement, le Gouvernement n'ait pas clarifié les rôles respectifs des dotations figurant au titre du ministère de la Jeunesse et des sports, d'une part, et des moyens figurant sur le fonds national de développement du sport, d'autre part. En 1995, cette dernière structure sera encore conduite à assumer des charges qui ne relèvent pas de son champ de compétence naturel, obérant ainsi sa capacité d'intervention réelle. De fait, les crédits d'investissements courants demeurent notoirement insuffisants pour assurer, dans de bonnes conditions, l'entretien des équipements existants. S'il témoigne d'une certaine prise de conscience de la part du Gouvernement, l'apport supplémentaire de 34 millions de francs suscité par l'article 13 bis du présent projet de loi tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale,

ne semble pas être à la hauteur des enjeux. Il serait donc plus que temps de fixer, en ce domaine, une règle de conduite, assortie d'un partage des compétences explicité, et surtout respecté.

Par ailleurs, votre rapporteur prend acte des mesures prises par ce même ministère de la Jeunesse et des sports pour évaluer les actions conduites par l'intermédiaire du fonds national de développement de la vie associative, mais se réserve la possibilité d'en apprécier, en temps utile, les conséquences pratiques.

3. Votre rapporteur partage pleinement l'inquiétude exprimée par notre collègue, M. Roland du Luart, rapporteur spécial du budget de l'agriculture, au sujet de l'avenir du fonds forestier national. La réforme opérée par l'article 50 de la loi de finances pour 1994 a certes permis d'éviter que cette structure se trouve en cessation de paiement. Toutefois, elle est restée insuffisante pour consolider le fonds au niveau souhaité, d'autant plus que certaines des dispositions adoptées à cette occasion n'ont reçu qu'une application partielle en raison de la situation financière difficile des intervenants de la filière bois.

Pourtant, la mise en oeuvre d'une ambitieuse politique de reboisement et d'entretien du patrimoine forestier reste un moyen particulièrement adéquat pour maintenir des activités dans les zones rurales, et éviter le développement de véritable jachère, du fait des dispositions prises au titre de la politique agricole commune.

Votre rapporteur insiste donc pour que l'avenir financier du FFN soit enfin assuré sur des bases solides, ce qui revient à poser clairement le problème des ressources qui lui sont affectées.

A cet effet, il préconise notamment la suppression du prélèvement de 15 % opéré par l'Etat sur le produit de la taxe forestière, mesure qui ainsi devrait permettre de maintenir à 1,30 % le taux appliqué aux scieries. Parallèlement, il suggère un relèvement du tarif de la taxe de défrichement et, en tant que de besoin, l'affectation au FFN de tout ou partie du produit de la taxe sur les allumettes et les briquets.

Combiné avec un certain recentrage des interventions du FFN sur les zones où la forêt constitue une véritable alternative à l'agriculture, ce dispositif serait de nature à assurer le financement d'une politique de long terme en ce domaine.

4. Votre rapporteur s'inquiète également du recul des autorisations de programme inscrites au titre du fonds national des adductions d'eau.

Certes, la desserte du territoire national est désormais assurée dans des conditions normales, mais la nature des besoins a changé et s'exprime désormais en terme de qualité, de fiabilité et de protection du réseau.

Or, les investissements réalisés au cours des cinq dernières années sont restés insuffisants (7 milliards de francs au lieu de 10), tandis que des contraintes nouvelles commencent à s'affirmer.

Dans l'attente des résultats du nouvel inventaire national de l'alimentation en eau potable, le comité de gestion du FDAE a pris le parti de proroger d'un an les conventions déjà signées par les départements. Ajoutée au coût des grands travaux supposant une réalisation pluriannuelle, cette décision représente, pour le FNDAE une charge de 870 millions de francs, soit un niveau rigoureusement identique à celui que lui procure ses recettes.

En conséquence, le FNDAE risque de se trouver dans l'impossibilité de participer à un effort de solidarité nationale, dans l'hypothèse où l'année 1995 serait marquée par des intempéries exceptionnelles.

De fait, pour éviter de telles perspectives et doter le FNDAE des moyens qui lui sont effectivement nécessaires, il serait sans doute préférable d'arrêter rapidement une véritable programmation dans le processus de relèvement de la redevance qui alimente ce fonds.

5. Votre rapporteur rappelle que la gravité des crises économique et immobilière a révélé l'ampleur des besoins en fonds propres de certaines entreprises publiques

A cet égard, votre rapporteur constate que les observations qu'ils avaient formulées l'an dernier, sont désormais difficilement contestables. En dépit de l'effort important consenti grâce au produit des privatisations, l'enveloppe 1993-1994 de dotation en capital aux entreprises publiques, soit 21 milliards de francs, demeure insuffisante pour faire face aux besoins recensés. A la fin du mois d'août dernier, près de 16 milliards de francs ont été consommés, et l'Etat doit encore verser 8,5 milliards de francs à Air France et 2,5 milliards de francs à Bull -avant la fin de l'année.

En fait, l'ajustement s'opérera grâce à la cession d'une fraction du capital de Renault.

Dans ce contexte, l'évaluation avancée pour 1995 ne constitue à l'évidence qu'un minimum incompressible, dès lors que 5 des 8 milliards prévus sont d'ores et déjà réservés pour Air France.

De même, 350 millions de francs seront à nouveau prélevés au profit du CEA, procédure contre laquelle votre rapporteur s'élève avec vigueur, car il ne s'agit en rien d'une dotation en capital, mais d'une pure et simple débudgétisation de moyens indispensables à la poursuite des missions de cet organisme..

En définitive, la marge de manoeuvre disponible ne représente que 2,6 milliards de francs. Elle se compare aux besoins encore exprimés par GIAT Industries (2 milliards), l'Aérospatiale (3 milliards), Bull, la SNECMA et le Crédit Lyonnais (4 milliards).

Votre rapporteur souhaite donc vivement que les éventuels surplus qui pourraient être dégagés, tant sur l'année en cours que pour 1995, au titre des privatisations soient prioritairement consacrés à renforcer la situation financière d'entreprises fortement exposées à la concurrence internationale. Enfin, il insiste pour qu'une faible fraction (de l'ordre de 200 millions de francs) soit prélevée sur les produits de privatisation afin de contribuer au financement du plan d'incitation aux investissements en fonds propres dans les PME, présenté le 27 octobre dernier par Jean Arthuis, Paul Loridant et lui-même.

6. Votre rapporteur suit avec attention les mesures adoptées par le ministère de la défense en vue de moderniser la Direction des Constructions Navales (DCN), avec les conséquences qu'une telle démarche peut avoir sur le compte de commerce "constructions navales de la marine militaire".

Il approuve l'effort de réorganisation de la DCN, qui s'inspire du souci de séparer les fonctions de contrôle et d'exécution, et qui se concrétise par une semi-contractualisation des relations entre le service étatique (DCNE) et l'outil industriel (DCNI), et par l'adoption d'une gestion plus proche de celle d'une véritable entreprise.

Mais, d'autres étapes devront sans doute être franchies avec, notamment, un renforcement des fonds propres de la structure financière et commerciale que constitue DCN International.

7. Enfin, votre rapporteur constate que les débats autour de la création du fonds de péréquation des transports aériens et du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables ont déjà largement eu lieu lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire.

Il approuve pleinement le principe de telles structures autonomes, qui permettent d'assurer un financement de travaux d'infrastructures ayant un caractère prioritaire en terme d'aménagement harmonieux de l'espace national.

Il souligne tout particulièrement la nécessité d'un effort financier spécifique et pérenne afin d'assurer la réalisation du schéma directeur des voies navigables à fort gabarit. A cet égard, il prend acte des modalités particulières arrêtées en vue de dégager les moyens de financement de la liaison "Rhin-Rhône", et rappelle l'engagement pris par le gouvernement de consacrer, dès 1995, une somme de 80 millions de francs aux premières études et acquisitions du projet "Seine-Nord".

Sur la forme, il constate enfin que le Sénat a souhaité donner à ces fonds la forme d'établissements publics, et non celle de comptes d'affectation spéciale. Il convient donc d'adopter les mesures de coordination qui s'imposent.

ANNEXE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1995

Décisions de la Commission des Finances

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
I. BUDGETS CIVILS A. Budget Général : - AFFAIRES ETRANGERES : . Affaires étrangères . Affaires européennes - AFFAIRES SOCIALES, SANTE ET VILLE I. Affaires sociales et santé II. Ville - AGRICULTURE ET PÊCHE - ANCIENS COMBATTANTS ET VICTIMES DE GUERRE et articles 51, 51 bis et 52 - COMMERCE ET ARTISANAT et article 55 - COOPERATION - CULTURE ET FRANCOPHONIE et article 56 COMMUNICATION AUDIOVISUELLE et article 41 et lignes 46 et 47 de l'Etat E annexé à l'article 37. PRESSE - DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER	9.11.94 2.11.94 17.11.94 17.11.94 8.11.94 2.11.94 2.11.94 2.11.94 2.11.94 18.11.94 9.11.94 9.11.94 9.11.94 9.11.94 26.10.94	Adoption Adoption Adoption Adoption Adoption Adoption (23-11-94) Adoption(2 et 18.11.94) Adoption Adoption (sagesse sur un amendement) Adoption Adoption Adoption Adoption Adoption Adoption

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
- ECONOMIE ET FINANCES : . Charges communes et articles 53 ,54 54 bis et 54 ter . Services financiers	18.11.94 18.11.94 3.11.94	Adoption Adoption Adoption
- EDUCATION NATIONALE . Enseignement scolaire	3.11.94	Adoption (9-11-94)
- ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE I. Enseignement supérieur II. Recherche	9.11.94 3.11.94	Adoption Adoption
- ENVIRONNEMENT	9.11.94	Adoption
- EQUIPEMENT, TRANSPORTS ET TOURISME :		
I. URBANISME ET SERVICES COMMUNS et article 57	17.11.94 17.11.94	Adoption Adoption
II. TRANSPORTS 1. Transports terrestres 2. Routes 3. Sécurité routière 4. Transport aérien 5. Météorologie	16.11.94 16.11.94 16.11.94 18.10.94 18.10.94	Adoption Adoption Adoption Adoption Adoption
III. TOURISME	16.11.94	Adoption
IV. MER : . Marine marchande . Ports maritimes	16.11.94 16.11.94	Adoption Adoption
- INDUSTRIE, POSTES ET TELECOMMUNICATIONS ET COMMERCE EXTERIEUR :		
. Industrie et article 58	26.10.94 26.10.94	Adoption Adoption
. Commerce Extérieur	2.11.94	Adoption (15-11-94)
- INTERIEUR ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE :		
I. INTERIEUR . Administration centrale et Sécurité et article 59 . Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation	15-11-94 15-11-94 15-11-94	Adoption Adoption Adoption

BUDGETS	DATES D'EXAMEN EN COMMISSION	DECISIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES
II. AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	15.11.94	Adoption
- JEUNESSE ET SPORTS	19.10.94	Adoption (16.11.94)
- JUSTICE et article 60	18.11.94 18.11.94	Adoption Adoption
- LOGEMENT et article 61	19.10.94 19.10.94	Adoption Adoption
RAPATRIÉS	18.11.94	Adoption
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE : I. Services généraux . Fonction publique II. Secrétariat général de la Défense nationale III. Conseil économique et social IV. Plan	12.10.94 18.11.94 12.10.94 19.10.94 26.10.94	Adoption Adoption Adoption Adoption Sagesse
- TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE	9.11.94	Adoption
B. Budgets annexes :		
- Aviation civile	18.10.94	Sagesse
- Journaux officiels	19.10.94	Adoption
- Légion d'Honneur, Ordre de la Libération	17.11.94	Adoption
- Monnaies et Médailles	19.10.94	Sagesse
- Prestations sociales agricoles	8.11.94	Adoption
II. DEFENSE		
- Exposé d'ensemble et Dépenses en capital et article 24	27.10.94	Adoption
- Dépenses ordinaires et article 23 et Etat D	27.10.94	Adoption
III. AUTRES DISPOSITIONS		
- Comptes spéciaux du Trésor (articles 29 à 36)	17.11.94	Art.29 et 30 supprimes par 2 amendts, 1 amt.de coordin. à l'art. 32 Art. 31 ,33 à 36 adoptés

(en millions de francs)

LOI DE FINANCES PGUR 1995 MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	Titre III	Titre IV	Titre V en CP=AP	Titre VI en CP=AP	Total
I - Budgets civils en MF					
Affaires Etrangères	2	14,9			16,9
Affaires sociales et santé, Ville					
I - Affaires sociales et santé		-451,453		39,073	-412,38
II - Ville					
Agriculture et pêche	0,4	11,455		0,95	12,805
Anciens combattants		1759,69			1759,69
Charges communes					0
Commerce et artisanat		2,765		0,12	2,885
Coopération		0,4			0,4
Culture	10	21,758		35,01	66,768
DOM TOM		6		0,83	6,83
Education nationale	4,025	2,01	1,65		7,685
Enseignement supérieur et recherche					0
1 - Enseignement Supérieur	1	15		4	20
2 - Recherche		0,157			0,157
Environnement	0,3	5,765		7,67	13,735
Equipement, , transports,tourisme					0
I - Urbanisme, logement et Services communs			0,3		0,3
II - Transports					0
1 - Transports terrestres					0
2 - Routes			13,1	2,24	15,34
3 - Sécurité routière					0
4 - Transport aerien					0
5 - Météorologie					0
III - Tourisme		3,73		2,525	6,255
IV - Mer		4,535		1	5,535
Industrie, Postes et télécommunications		9,023	0,21	0,2	9,433
Intérieur et aménagement du territoire					0
I - Intérieur	5,5	3,5	2,4	189,942	201,342
II - Aménagement du territoire		2,28		3,7	5,98
Jeunesse et sports		10,283		30,327	40,61
Justice	3	0,05			3,05
Logement		8		8,74	16,74
Services du Premier Ministre					0
I - Services Généraux	0,5	5,5			6
II - Secrétariat général de la Déferise nationale					0
III - Conseil économique et social					0
IV - Plan		0,5			0,5
Services financiers		0,1	1,5		1,6
Travail, emploi, formation professionnelle		-285,69			-285,69
Total pour les budgets civils	26,725	1150,26	19,16	326,327	1522,47
II - Budgets militaires	2		4,53		6,53
TOTAL GENERAL	28,725	1150,26	23,69	326,327	1529